



Perspektiver til fremtidig areal- og miljøpolitikk i Sápmi



Sámediggi • Sametinget 2016

FORSIDEFOTO: LISS-ELLEN RAMSTAD

Layout og trykk: Bjørkmanns, Alta



Miljøfyrtårn®

Innhold

Samiske interesser i kommunal arealplanlegging	4
<i>Else Grete Broderstad og Eva Josefsen, Senter for samiske studier, UiT Norges arktiske universitet</i>	
Bruk og forvaltning av sjøarealer	24
<i>Camilla Brattland, Senter for samiske studier, UiT – Norges Arktiske Universitet Einar Eythórsson, NIKU</i>	
Norske nasjonalparker i samenes land	43
<i>Jan Åge Riseth, NORUT</i>	
Bruk, bruksrettigheter og forvaltning av utmark	66
<i>Øyvind Ravna, UiT Norges arktiske universitet</i>	
Tap av reinbeiteland	84
<i>Christian Nellemann, RHIPTO – Norsk senter for globale analyser Ingunn Ims Vistnes, tidligere seniorforsker ved Norut Alta</i>	
Bruk av tradisjonell kunnskap i miljø- og arealforvaltning i Norge	97
<i>Ellen Inga Turi og Inger Marie Gaup Eira, Sámi Allaskuvla/Árbediehtu</i>	

Forord

Areal- og miljøspørsmål utgjør et viktig saksfelt for Sametinget, og er derfor et saksfelt som krever en egen Sametingsmelding. Siktemålet med meldingsarbeidet er å forme en overordnet, forutsigbar politikk innenfor areal- og miljøfeltet, samt gi et godt grunnlag for forvaltning. Det har vært et klart ønske fra sametingsrådet at meldingsarbeidet skal være basert på et solid og faglig oppdatert kunnskapsgrunnlag. På bakgrunn av dette ble forskere innenfor aktuelle fagfelt engasjert til å samle eksisterende kunnskap og nyere forskning om utfordringer det samiske samfunnet står ovenfor i areal- og miljøpolitikken de kommende årene.

Eva Josefsen og Else Grete Broderstad skriver om forvaltning av landareal med fokus på kommuner og kommuneplaner. Camilla Brattland med Einar Eythórsson skriver om forvaltning av sjøareal der møtet mellom tradisjonell samisk bruk og ny oppdrettsvirksomhet er i fokus. Jan Åge Riseth ser på forvaltning av verneområde sett i lys av tradisjonell bruk av disse områdene, mens Øyvind Ravna gir et innblikk til bruk, bruksrettigheter og forvaltning av utmark. Christian Nellemann sammen med Ingunn Ims Vistnes presenterer et overblikk av inngrepenes påvirkning til reinbeiteareal. Ellen Inga Turi og Inger Marie Gaup Eira drøfter bruk av tradisjonell kunnskap i offentlig forvaltning.

Artiklene ble presentert på en påfølgende fagkonferanse der ulike fag- og forvaltningsinstitusjoner var invitert til å delta. I tillegg til dette dannet de viktig grunnlag for diskusjon på folkemøter og møter med utvalgte kommuner i løpet av meldingsprosessen. Fagartiklene og konferansen har til sammen gitt en variert og omfattende innsikt i areal- og miljøspørsmål i Sápmi.

Arbeidet med artiklene startet som spørsmål fra Sametingets politikere til akademien. Artiklene og foredragene under fagkonferansen gav svar, men stilte samtidig nye spørsmål og nye utfordringer. Arbeidet med fagartiklene skapte slik arenaer for politisk diskusjon, for ettertanke og for ny innsikt. Resultatet av disse diskusjonene er nedfelt i meldinga som vil bli lagt fram for Sametingets plenum i løpet av 2016.

Å forme en areal- og miljøpolitikk for framtida er å legge grunnlag for våre barn og barnebarns livsvilkår og muligheter til videreføre og styrke samisk kultur i Sápmi. Det er avgjørende at denne politikken er basert på kunnskap om og innsikt i det samiske samfunnet, noe artiklene i denne publikasjonen til fulle viser. Takk til alle som har bidratt med artikler, kommentarer, synspunkt og viktige innspill!

Samiske interesser i kommunal arealplanlegging

Else Grete Broderstad og Eva Josefsen, Senter for samiske studier,
UiT Norges arktiske universitet

1 Innledning og avgrensing

I forbindelse med Sametingets arbeid med en egen melding om areal- og miljøpolitikk ønsker Sametinget å utarbeide og publisere en artikkelsamling om aktuelle spørsmål i areal- og miljøpolitikk i tradisjonelle samiske områder. Senter for samiske studier har i den forbindelse fått i oppdrag å utarbeide en artikkel om forvaltning av landarealer. Sametinget ønsker å få belyst samiske lokalsamfunns og interessers mulighet til å oppnå gjennomslag eller gehør for deres bruk og tilgang til landarealer i planleggingssammenheng slik plan- og bygningsloven (PBL) forutsetter. For å belyse dette, angis flere mulige innfallsvinkler:

- Hvordan planlegger kommunene for å sikre naturgrunnet for samisk kultur, samfunn og næringsutøvelse i henhold til landareal, og lykkes de med dette?
- Hvilken betydning har Sametingets bruk av innsigelse for samiske lokalsamfunn og rettighetshavere og deres tilgang til landareal?
- Er den nye PBL tilstrekkelig for å ivareta folkeretten?
- Hvilke andre forvaltningsmessige rammer enn PBL har eller kan ha, betydning for samiske samfunn eller interessers gjennomslag for bruk eller tilgang av landarealer?

Sametinget ønsker altså å få belyst hvordan samiske interesser sikres i kommunal planlegging slik PBL forutsetter.

Kommuner og lokalsamfunn står overfor store utfordringer når det gjelder forventninger om å tilpasse seg, respondere på og gjøre strategiske valg med hensyn til arealbruk. Dette omfatter ofte ulike former for inngrep, for eksempel utbygging av infrastru-

tur som vei, ilandføringsanlegg eller tekniske installasjoner, hyttefelt, inngrep i forbindelse med nye næringer basert på både fornybare (vind og vannfall) og ikke-fornybare (minerale) ressurser.

Slike inngrep vil kunne komme i konflikt med tradisjonell bruk og utnyttelse av naturressurser, herunder tradisjonell næringsutøvelse. I slike tilfeller vil det kunne oppstå konflikter knyttet til forvaltning, bruk og om-disponering av arealer og ressurser. I denne artikkelen vil vi se på aspekter av hvordan samiske hensyn søkes ivaretatt i planprosesser, herunder hvilke muligheter samiske lokalsamfunn har for å påvirke og utøve innflytelse over hvordan landarealer planlegges brukt slik at samiske hensyn ivaretas. Samiske interesser kan ivaretas og sikres gjennom kommunenes egne planprosesser, herunder gjennom medvirkning, og ved at Sametinget gjør bruk av innsigelsesretten i henhold til PBL. Det er disse to første innfallsvinklene i Sametingets oppdrag som vi i denne utredningen vil vektlegge.

Vi har valgt å ikke gå inn på spørsmålet om den nye PBL er tilstrekkelig for å ivareta folkeretten. Gitt tidsrammen stilt til rådighet, har vi sett oss nødt til å avgrense bestillingen. Vi gjør likevel oppmerksom på at Samerettsutvalget II påpeker at regler som beskytter tradisjonelle samiske områder mot tiltak som kan virke utilbørlig inn på bruken av dette området, vil ha et sterkt folkerettslig grunnlag. Videre sier utvalget:

«Både FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) artikkel 27, jf. artikkel 1 og ILO-konvensjon nr. 169 artikkel 15, jf. artikkel 6 og 7 forplikter staten til å beskytte naturgrunnet for samisk kulturutøvelse og til å sikre samisk del-

takelse i og innflytelse på beslutningsprosessene i saker som gjelder utnyttelse av grunn og ressurser i tradisjonelle samiske områder. Regler som styrker vernet mot tiltak som kan virke negativt inn på bruken av disse områdene kan derfor anses som en konkretisering av de forpliktelsene som kan utledes av disse bestemmelsene, jf. også den nære sammenhengen mellom grunnloven § 110 a og det folkerettslige materialet» (NOU 2007: 13, s. 923).

Folkerettens vektlegging av beskyttelse mot inngrep, av effektivt vern, urfolks deltakelsesrett og vektlegging av hensynet til urfolks kulturutøvelse og statlig aktivitetsplikt, kan leses inn i den nye PBLs bestemmelse om at samiske hensyn skal inkluderes i arealforvaltningen (jf. Broderstad m.fl. 2015). Men som sagt, vi mener at spørsmålet om hvorvidt den nye plan- og bygningsloven er tilstrekkelig for å ivareta folkeretten, krever en grundigere gjennomgang enn hva rammene for dette arbeidet tillater.

Vi har også valgt å ikke gå inn på betydningen av andre forvaltningsmessige rammer enn PBL for samiske samfunn eller interessers gjennomslag for bruk eller tilgang av landarealer (Sametingets siste punkt i mulige innfallsvinkler). I tillegg til plan- og bygningsloven vil kommunal planlegging komme i berøring med en rekke andre nasjonale lover og formelle bestemmelser, som selvsagt vil ha betydning for samiske interesser i areal-sammenheng. For eksempel gjelder det jordloven, skogbruksloven, naturmangfoldloven, kulturminneloven, reindriftsloven, finnmarksloven (for kommuner i Finnmark), mineralloven og motorferdselloven, for å nevne noen. Rammene for dette oppdraget tillater ikke en gjennomgang av disse berøringspunktene. Vi vil imidlertid ta for oss kulturminner og reindriften i vår gjennomgang av kommunal planlegging, ettersom disse to sektorene er særlig sentrale for samiske aspekter i planleggingssammenheng.

I denne artikkelen vil vi konsentrere oss om kommuneplanens arealdel i planprosessene. Kommunene skal ha en arealdel (her også omtalt som arealplan), og ut fra en helhetsvurdering bestemme hvordan arealene skal brukes gjennom en prosess som skal skje

«(...) på en faglig og formelt riktig måte, etter lovens bestemmelser og i tråd med nasjonale og regionale rammer. En viktig forutsetning for kommunens ansvar for å vedta bindende arealplaner, er at lovens bestemmelser om medvirkning, samarbeid, samråd, offentlighet og informasjon følges opp, jfr. kapittel 5 i plan- og bygningsloven om medvirkning i planleggingen» (KMD 2014a, pkt. 2.1.2).

Arealdelen skal angi hovedtrekkene i areal-disponeringen og rammer og betingelser for hvilke nye tiltak og ny arealbruk som skal iverksettes. Kommuneplanens arealdel skal ta opp i seg og være et viktig virkemiddel for å synliggjøre og prioritere de arealmessige behovene i kommuneplanens samfunnsdel. Arealdelen har rettsvirkning i den forstand at grunneierne ikke kan ta i bruk eiendom på annen måte enn det som er fastsatt i planen (MD 2012).

I utredningen vil vi benytte begrepet samiske lokalsamfunn i vid forstand, det vil si både om mindre bygder og om bykommuner. Et samisk lokalsamfunn kan være et avgrenset sted, men også kommuner. Det kan være snakk om en samisk befolkning som er i majoritet i en kommune eller i minoritet i et større ikke-samisk samfunn. I utredningen vil vi forholde oss til virkeområdet for Sametingets veileder for plan- og bygningsloven,¹ et område som kan sies å falle sammen med

1 Planveilederen gjelder for det tradisjonelle samiske området som omfattes av Finnmark, Troms, Nordland og Nord-Trøndelag, samt kommunene Osen, Roan, Åfjord, Bjugn, Rissa, Selbu, Meldal, Rennebu, Oppdal, Midtre Gauldal, Tydal, Holtålen og Røros i Sør-Trøndelag fylke, Engerdal og Rendalen, Os, Tolga, Tynset og Follidal kommuner i Hedmark fylke og Surnadal, Rindal og Sunndal kommuner i Møre og Romsdal fylke (Sametingets planveileder 2010: 3)

det tradisjonelle samiske bosettingsområdet. I forlengelsen av dette er omfanget av lokal organisering og institusjonalisering av samiske lokale interesser en faktor som har betydning for brukermedvirkning i offentlige planprosesser.

2 Om PBL, reindriftslov og kulturminnelov

I 2008 ble det tatt inn nye bestemmelser i PBL om samiske hensyn, herunder at loven har som formål å sikre naturgrunlaget for samisk kultur, næringsutøvelse og samfunnsnivå (§ 3-1). Sametinget ble også gitt rett til å fremme innsigelse mot planer i spørsmål som er av vesentlig betydning for samisk kultur eller næringsutøvelse (§ 5-4).

For å besvare spørsmålet om hvordan samiske interesser kan ivaretas i kommunal planlegging slik PBL forutsetter, vil vi i denne artikkelen se på kommuneplanens arealdel, herunder planprogram som skal utarbeides for alle kommuneplaner (PBL § 11-13) og noen aspekter ved konsekvensutredninger. Planprogrammet danner grunnlag for planarbeidet og skal blant annet konkretisere planprosess og opplegget for medvirkning for grupper som antas å bli særlig berørt (PBL § 4-1). Sametinget har plikt til å gi innspill til planarbeidet tidligst mulig for å kunne beholde retten til å fremme innsigelse, jf. PBL § 5-5, tredje ledd. Hvis kommuneplanene får vesentlige virkninger for miljø og samfunn, skal det gis en særskilt vurdering og beskrivelse – en konsekvensutredning – av planens virkninger for miljø og samfunn (PBL § 4-2). Planprogrammet skal da avklare behovet og opplegget for utredninger av planens virkninger (MD 2009: 111). Det er betydningen av slike vurderinger vi vil framheve fordi de vil utgjøre et sentralt grunnlag for kartlegging, analyser og verdivurderinger av samiske interesser i arealsammenheng. I arealplansammenheng står reindriften sine interesser og rettigheter i en særstilling gjennom næringens ekstensive bruk av store arealer og opparbeidede rettigheter gjennom mange hundre års bruk. Det er reindriftsloven som define-

rer hva som forstås med reindriften sine formelle rettigheter. I PBL utgjør landbruks-, natur og friluftsområder og reindrift en såkalt LNFR kategori.² Enkeltinngrep innenfor rammen av kommunal planlegging vil kunne ha store innvirkninger på reindriften som sesongmessig bruker ulike områder, der bruken kan variere fra sesong til sesong og fra år til år avhengig av blant annet naturgitte forhold. Hvert enkelt inngrep trenger ikke nødvendigvis ha betydelige konsekvenser, men nye planlagte enkeltinngrep kan forsterke negative virkninger av tidligere inngrep, noe som blant annet har blitt tatt opp av Sametinget i konsultasjoner med Miljøverndepartementet om ny PBL (jf. Broderstad m.fl. 2015). Forvaltningen av reindriften ble omorganisert i 2014, da områdestyrene ble lagt ned og områdestyrenes oppgaver ble overført til fylkesmannen i hvert fylke. Reindriftsstyret er fortsatt øverste styringsorgan for reindriften. I tillegg ble Statens reindriftsforvaltning og Statens landbruksforvaltning slått sammen. Hvilken virkning denne omleggingen vil ha for å sikre reindriftnæringens interesser i kommunale planprosesser, herunder bruk av innsigelsesretten, er det for tidlig å si noe om. For øvrig vises det til NOU 2007: 13 s.992, der Sametingets innsigelsesrett drøftes opp mot områdestyrets innsigelsesrett.

I tillegg til reindriftsloven som regulerer reindriften sine interesser i planarbeidet, reguleres forvaltningen av kulturminner gjennom kulturminneloven. Kulturminner kan være både materielle (fysiske) og immaterielle (fortellinger, sagn, forestillinger knyttet til steder og områder). Riksantikvaren har det overordnede ansvaret for kulturminneforvaltningen. I samiske områder er forvaltningen todelt; Sametinget har ansvaret for forvaltningen av samiske kulturminner mens fylkeskommunene har ansvaret for øvrige kulturminner. Dette forvaltningsansvaret har Sametinget hatt siden det ble opprettet en egen samisk kulturminneforvaltning i 1990. Sametinget har dermed også hatt en formell innsigelsesrett som fagorgan siden 1990, og

² Landbruks-, natur- og friluftsmål samt reindrift.

som kommer i tillegg til Sametingets generelle innsigelsesretten som følger av PBL fra 2008.

3 To sentrale aspekt ved planlegging

Selv om dette er en empirisk artikkel, hvor vi ser på hvordan kommunene planlegger for å sikre naturgrunnlaget for samisk kultur, samfunn og næringsutøvelse i henhold til landarealer, vil vi her peke på to sentrale aspekt med planlegging, nemlig a) medvirkning og deltakelse og b) kompetanse og kapasitet.

Allerede siden 1985 har prinsippet om medvirkning vært nedfelt i plan- og bygningsloven, og i loven fra 2008 er dette prinsippet nedfelt i formålsparagrafen. Planlegging er forstått som medvirkning, og innebærer at ulike interesser og grupper med ulike kunnskaper og erfaringer skal bidra til å sikre at planlegginga er demokratisk forankret. Medvirkning handler om å kunne delta, bidra og samarbeide (Fiskaa 2005), hvor hensikten er å sikre at interesserte aktører gjennom sin deltakelse bidrar til planløsninger som resulterer i gode og helhetlige løsninger.

Før PBL av 2008 var ikke samiske hensyn eksplisitt adressert i planarbeidet. I forarbeidet til den nye planloven blir det vist til planmyndighetenes ansvar både lokalt, regionalt og nasjonalt: Utvalget som utredet det nye lovforslaget sa blant annet: «*Utvalget mener at Grunnloven § 110a og internasjonale regler forplikter både kommunale, regionale og statlige myndigheter til å ta hensynet til samisk kultur, næring og samfunnsliv opp til særskilt behandling og vurdering i samfunnsplanleggingen generelt, og i arealplanleggingen*». Videre erkjente utvalget at det generelle prinsippet om medvirkning i planprosesser ikke klarte å fange opp utfordringer som det samiske samfunnet og samer i lokalsamfunnene sto overfor. Det ble påpekt at de samiske interessene i likhet med andre må medvirke i planprosesser: «*De samiske interessene må ha mulighet til å komme fram i planprosessen. Og hensynet må til-*

legges en slik vekt ved avveiningen at samisk kultur, næringsutøvelse og samfunnsliv bevarer eller fremmes gjennom planene, og ikke trues» (NOU 2003: 14, kap. 7.24.2). Utvalget viser imidlertid også til at det ikke alltid er lett å skille mellom samiske interesser – med unntak av reindriften – og alminnelige samfunnsinteresser. Det vil også være delte meninger og ulike interesser innad i den samiske befolkningen, og utvalget viser til at disse ulikhetene må få komme fram.³ Medvirkning og deltakelse er knyttet til berørthet og i vår sammenheng handler det om ressurs- og arealavhengighet hvor interesser og hensyn må avveies og prioriteres, noe som innebærer at også graden av berørthet må vurderes.

Den nye PBL skal i prinsippet sikre den samiske medvirkningen og deltakelsen. Hvordan dette hensynet skal ivaretas reiser imidlertid et spørsmål om kompetanse og kapasitet på lokale samiske forhold både hos kommunene som planmyndighet og hos Sametinget som har innsigelsesrett. Det kommunale planarbeidet er for eksempel avhengig av å ha (i alle fall en viss) kompetanse på samiske forhold i sin forvaltning for å kunne inkludere lokale samiske hensyn i planprosessen. Kapasitet vil både være et spørsmål om faktisk tilgjengelige personalressurser til å utføre den konkrete jobben, men også et spørsmål om kunnskap og kompetanse til å prioritere ressurser på en slik måte at lovpålagte oppgaver utføres.

Her kan Jacob Meløe's (Meløe 1979 i Saus 2006) tre idealmodeller for trekk ved forvaltning og beslutningstakere i møte med andre kulturer, nemlig det han kaller for de tre blikk: det kyndige blikk, det ukyndige blikk og det

3 Utvalget peker på at det er Sametinget som i siste hand er den autoritative instansen som kan trekke konklusjoner om hvilke samiske interesser som skal vektlegges i tilfelle konflikt: «Utvalget legger til grunn at det må være Sametinget som har autoritet til å identifisere og uttrykke de samiske interessene i plansammenheng i slike situasjoner. Utvalget er kjent med diskusjonen om Sametingets rolle i forhold til reindriften» (NOU 2003:14, kap. 7.24.2).

døde blikk, anvendes. Med et «dødt blikk» forblir samisk kultur usynlig, med dette blikket vil representanter for planmyndigheten ikke «se» at det finnes en samisk lokalkultur som kan inkluderes i planarbeidet. Med den nye PBL gjør «det døde blikk» seg ikke i like sterk grad gjeldende, fordi forvaltningen gjennom PBL er forpliktet til å inkludere samiske hensyn, og dersom de ikke gjør det vil Sametingets adgang til innsigelse fungere som en «blikkåpner». Dersom mangelen på kunnskap og erfaring anerkjennes og man besitter en innsikt i at dette har betydning for planarbeidet, kan man snakke om «det ukyndige blikk» som beskriver en person som ikke har kjennskap til samisk kultur lokalt, men som erkjenner at man må kompensere for mangelen på kunnskap. «Det kyndige blikk» beskriver planleggeren og beslutningstakeren som har erfaring med samisk kultur i egen kommune og som selv er i stand til å ta i bruk denne kjennskapen i planarbeidet. Dette er insidieren med erfaring.

Å sikre samiske hensyn i planarbeidet handler da først om å kunne identifisere slike hensyn som en del av planarbeidet. I kommuner innenfor forvaltningsområdet for samisk språk, og særlig i de kommunene hvor samer er i flertall, vil samiske hensyn være institusjonalisert. I andre kommuner hvor samiske hensyn oppfattes som særordninger vil en slik identifisering være langt mer personavhengig.

Dette leder oss over på hvordan kommunene ivaretar samiske hensyn i eget planarbeid med hensyn til medvirkning og konsekvensutredninger. Nedenfor vil vi ta for oss fire eksempler på kommuner som har søkt å oppfylle plan- og bygningslovens bestemmelser om samiske hensyn, nemlig bykommunene Alta, Harstad og Tromsø som både har en opprinnelig samisk bosetting og også en tilflytting av samer, og Kautokeino kommune som til forskjell fra de tre bykommunene er en kommune hvor majoriteten av befolkningen er samer. I framstillingen under

vil vi se på hvordan kommunene planlegger for å sikre naturgrunnet for samisk kultur, samfunn og næringsutøvelse.

4 Noen eksempler på samiske hensyn i lokalt planarbeid

4.1 Eksempelet Alta kommune

I 2010 la Alta kommune fram sitt forslag til ny arealdel i kommuneplanen. Sametinget bruke sin nye innsigelsesrett etter PBL, og la inn innsigelse på *hele* planen med begrunnelse i fraværet av samiske hensyn i et sjøsamisk område (Josefsen 2013). Innsigelsen fra Sametinget resulterte i dialogmøter med Alta kommune, herunder på politisk nivå. Partene ble enige om at man i den videre prosessen skulle innarbeide samiske interesser, noe som førte til at kommunen utarbeidet grunnlagsdokumentet «Samiske interesser» (Alta kommune 2011). Dette dokumentet ligger som vedlegg til Alta kommunes arealplan som ble vedtatt i 2011.⁴

Dokumentet «Samiske interesser» gir både en historisk og en nåtidig beskrivelse av samiske interesser i Alta kommune. Dette omfatter beskrivelser om Sametingets valgmanntall i kommunen, folketallsutvikling og samiske bomiljø og familiestrukturer, samiske næringer (reindrift, jordbruk og skogbruk, fiske, utmark, duodji, reiseliv og kombinasjonsnæringer), samisk kultur og samfunnsliv (språk, skole/barnehage/oppvekst), organisasjonsliv, arrangementer og uorganisert samisk kultur. I dokumentet er det et delkapittel som heter «Plangrep i forhold til samiske interesser» og en avsluttende del som heter «Konsekvenser for samiske interesser – samlet vurdering». Dokumentet er på 49 sider og bør, på grunn av dets skis-

4 Alta kommune har siden dette også rullert kommuneplanens samfunnsdel. I dette arbeidet gjennomførte kommunen et oppstartseminar og til sammen fire medvirkningsmøter med spesifikke temaer for hvert møte. På disse møtene var det samiske integrert i programmene gjennom samiske representanter som holdt foredrag og som deltok i gruppearbeid.

seaktige preg, søkes ytterligere konkretisert. Dokumentet er imidlertid et godt eksempel på hvordan planmyndigheter kan gå fram for å identifisere elementer av samisk kultur som vil kunne ha betydning i plansammenheng. Et slik dokument vil også kunne gi retning til, bidra til å ramme inn, forenkle og konkretisere innspill fra samiske miljøer i kommunen.

I likhet med Sametinget la også områdestyret for reindriften inn innsigelser på utkastet til arealplan, til sammen 42 punkter. Av disse ble 41 punkter avklart i dialog mellom partene, men på ett punkt ble de ikke enige, nemlig spørsmålet om hensynssoner, eller reinbeitefrie soner. Dette punktet gikk til departementet for endelig avgjørelse, hvor kommunen fikk medhold.

I tillegg til at reindrifftsforvaltningen er høringsinstans og innsigelsesmyndighet i plansaker, skal også berørte parter inkluderes. Selv om arealplanprosessen i Alta kommune i etterkant blir holdt fram som et eksempel på «best practice» i å inkludere samiske hensyn, viser Bongo (2012) at reinbeitedistriktene i begrenset grad medvirket i de innledende planprosessene hvor målsettinger og premisser for både planarbeidet og selve planen legges. Hun hevder at reindriftens deltakelse var preget av informasjon og konsultasjon på målsettinger som kommunen allerede hadde vedtatt. Bongo etterlyser en reell tilrettelegging for reindriftdeltakelse, hvor reindriftens tradisjonelle kunnskapsgrunnlag integreres på et tidlig stadium for å oppnå aktiv deltakelse og medvirkning.

I tilfelle Alta kommune brukte Sametinget for første gang det verktøyet som den nye PBL hadde gitt med hensyn til å sikre en samisk medvirkning i planprosesser. Resultatet var at samiske interesser ble søkt identifisert og inkludert i planarbeidet. Reindriftens medvirkning synliggjør imidlertid at kommunen allikevel står overfor utfordringer når det gjelder å sikre en god medvirkning for primærnæringene allerede i en innledende planfase, særlig gjelder dette reindriften.

4.2 Eksempelet Harstad kommune

I Harstad kommune har det foregått en revisjonsprosess av kommuneplanens arealdel siden 2013. I forbindelse med denne prosessen har kommunen utarbeidet et utkast til konsekvensutredning for samisk kultur og naturgrunnlag (Harstad kommune 2015a). Hensikten har vært å vurdere verdi og omfang av forslagene i arealdelen i lys av tre tema: kulturminner og kulturmiljø, reindrift og samisk kultur og naturgrunnlag. Basert på en metodikk fra Miljøverndepartementets veileder for konsekvensutredning er de to første kategoriene utredet. Disse to kategoriene kulturminner og reindrift – er lovregulert gjennom sektorlovgivning. Basert på en tredelt verdiskala: ingen eller positiv konsekvens, liten/mindre og negativ/vesentlig konsekvens, og ved hjelp av tilgjengelige datakilder,⁵ er hvert forslag til tiltak vurdert. Betydningen for reindriften er vurdert ut fra tredelinga: 1) forslaget ligger ikke i nærheten av viktige områder for reindrift og har ingen påvirkning, 2) forslaget ligger i nærheten av viktige områder og har begrenset virkning og 3) forslaget ligger i viktige områder og har sterk påvirkning.

Medvirkning og deltakelse er viktige hensyn som også er påpekt av kommunen selv. Harstad kommune inviterte derfor Sametinget (Harstad kommune 2015b), samiske institusjoner, lokale foreninger, reinbeitedistrikt og enkeltpersoner (Harstad kommune 2015c) til møte der de ba om konkrete innspill på 129 forslag til ny arealbruk presentert i utkast til konsekvensutredning for samisk kultur og naturgrunnlag. Sametinget så det som positivt at samisk kultur og naturgrunnlag er inkludert i planprogrammet (Sametinget 2015c), men poengterte at tinget ikke besitter detaljkunnskap om lokale forhold som kunne være nyttig for kommunen i denne fase av planarbeidet. Sametinget ba kommunen vektlegge oppsøkende virksomhet blant reinbeitedistrikt og lag og foreninger, og

5 Reindriftskart, databasen Askeladden, oppdragsrapporter fra NIKU.

oppfordret kommunen til å ta i bruk planveilederen for å vurdere innspillene. Det samme gjorde Várdobáiki samiske senter (2015) i sitt svar der de også poengterte at de ikke hadde kapasitet til å vurdere alle innspill på et så detaljert nivå som arbeidsmøtet la opp til.

Arbeidsmøtet ble avlyst fordi ingen møtte opp. Daglig leder av Várdobáiki samiske senter⁶ har pekt på at en årsak til dette kan være at kommunen hadde invitert for bredt, og at det ikke var differensiert mellom reinbeitedistrikt, institusjoner og lag og foreninger. Videre har hun pekt på at invitasjonen opplevdes som en invitasjon til saksbehandling siden kommunen eksplisitt ønsket en konkret gjennomgang av alle innspillene, samtidig som det er uklart på hvilket grunnlag en slik konkret vurdering skal gjøres.

Eksemplet med Harstad kommune illustrerer en god intensjon hos en kommune om å sikre reell medvirkning fra brukerne i planprosessen. I Sametingets planveileder, der det heter at en god lokal planprosess hvor direkte berørte samiske interesser aktivt involveres, utgjør en beveggrunn for det ønskede møtet med samiske brukere. At ingen samiske representanter møtte opp på et møte som de var invitert til av kommunen, synliggjør imidlertid at det er nødvendig å tenke igjennom framgangsmåte og prosess for involvering av samiske brukere i planarbeid. Vel så viktig er det å se på hva som skal være utgangspunktet for de vurderinger og konsekvensutredninger som gjøres. Dette aktualiserer et fokus på helhetlige analyser som grunnlag for verdiklassifiseringer, noe vi kommer tilbake til i drøftingen under.

4.3 Eksemplet Tromsø kommune

I 2013 inngikk Tromsø kommune en samarbeidsavtale med Sametinget (Sametinget 2013). I avtalens artikkel 3 Kommunale planer, heter det blant annet:

⁶ Personlig meddelelse fra Kjersti Myrnes Balto, 14.12.15.

Det skal gjenspeiles i kommunens overordnede planer at den samiske befolkning i Tromsø har rett til å ta vare på og utvikle sin kultur, sitt språk og sitt samfunnsliv. (...) Tromsø kommune registrerer og verdsetter samiske kulturminner og kulturmiljøer som har lokal verdi og innarbeider disse i planer etter plan- og bygningsloven.

Utover dette har ikke samarbeidsavtalen noen punkter som omfatter arealdisponering eller samiske næringer, herunder hensynet til reindriftsnæringa.

Når det gjelder arbeidet med kommuneplanens samfunns- og arealdel 2015–2026, utarbeidet Tromsø kommune et planprogram i 2014 (Tromsø kommune 2014).

Sametinget (2014) ga i en uttalelse til planprogram for kommuneplanens samfunns- og arealdel for 2015–2026 uttrykk for at planprogrammet ikke gjenspeilte intensjonene i samarbeidsavtalen. Planprogrammet inneholdt ikke konkret arealdisponering, noe som gjorde at Sametinget kun kom med generelle innspill, herunder en henvisning til Sametingets planveileder som Sametinget anbefalte kommunen om å ta i bruk. Sametinget uttalte imidlertid følgende om identifisering av samiske interesser i kommunen: «I tillegg ber vi om at kommunen identifiserer samiske interesser i kommunen, og utreder helhetlig hvilke konsekvenser arealdisponeringene i planen vil ha for sikring av samisk kultur, næringsutøvelse og samfunnsliv» (Sametinget 2014, s. 7). For øvrig viste Sametinget til at medvirkning fra samiske interesser og lokal-samfunn er viktig og verdifullt i planarbeidet. Dette kan være siidaer, reinbeitedistrikter, bygdelag, sauebeitelag, forening og andre interesseorganisasjoner. Det heter videre at «Kommunen skal også legge til rette for medvirkning fra den samiske befolkningen som ikke alltid er bosatt i kommunen, men som likevel har sine næringsarealer i kommunen, herunder reindriften og utmarksnæringer» (Sametinget 2014: 2). Det trekkes også fram at reindriften bør involveres tidlig i arbeidet

for tett dialog og innhenting av tradisjonell kunnskap om bruk av arealene.

I 2015 vedtok Tromsø kommune arealdelen i kommuneplanen. I planbeskrivelsen er generelle samiske hensyn og samisk kulturminnevern ikke nevnt. Reindriften er nevnt sporadisk. I kapitlet Landbruk-, natur-, friluft- og reindriftsområder er reindrift inkludert i ett av to delmål: «Forvaltning og utvikling av øvrige LNFR-områder skal sikre grunnlaget for landbruk og reindrift». Landbruk, skogbruk og skuterløype er omtalt i kapitlet, men ikke reindrift.

I kommunens plandokument, kapittel «Konsekvensutredning av nye utbyggingsområder» er flere konkrete tiltak nevnt som vil ha konsekvenser for reindriften.⁷ Det ble reist innsigelse fra Sametinget (2015b) til kommuneplanens arealdel med hensyn til reindrift og med hensyn til kulturminner og kulturmiljø. Sametinget viser til planens manglende beskrivelse av hvilke arealutfordringer reinbeitedistriktene står i og etterlyser hvilke konsekvenser foreslåtte arealdisponeringer kan medføre. Sametinget forventer at kommunen ser på de samlede virkningene av nye utbyggingsområder, og at de ved utarbeidelse av en kommuneplan, ser disse i sammenheng med alle tidligere inngrep og planlagte inngrep overfor de enkelte reinbeitedistrikt.

Tromsø kommune (2015) redegjør i et svar for sitt syn på Sametingets innsigelser. I brev tar Sametinget (2015d) kommunens

7 Et eksempel er hyttefeltet på Breiviknes som etter innsigelser ble redusert fra 150 til 45 hytter. I vedlegget om konsekvenser heter det at dette tiltaket har «store negative effekter for reindrift, selv om området er minimert». Det heter også i dokumentet: «Området har vært problematisk i forhold til reindriftnæringa, da næringa opplever press på sine beiteområder og at hyttefeltet er søkt plassert i/nær en naturlig trekklei til reinens beiteområde på Nakkefjellet og i området ved Nakkeenden. Den direkte effekten av utbygginga er fysisk tap av beiteareal og sperring av naturlig trekklei, mens den indirekte effekten er økt aktivitet og ferdseil i fjellområdene, som forstyrrer reinen. Innsigelser har vært gitt på tidligere planomfang. Nå er hyttefeltet redusert fra 150 til 45 hytter og gjerde vil bli satt opp, som avbøtende tiltak» (side 41).

redegjørelse til etterretning og trekker sine innsigelser.⁸ Sametingets uttalelse fra 2014 hvor identifisering av samiske interesser eller inkludering av samiske interessegrupper påpekes, er ikke nevnt i dokumenter i etterkant. Om «identifisering av samiske interesser» er blitt fulgt opp er det derfor ikke mulig å dokumentere.

4.4 Eksemplet Kautokeino kommune

I 2011 sendte Kautokeino kommune (Guovdageainnu suohkan/Kautokeino kommune 2011) sitt planprogram for kommuneplanens samfunnsdel og arealdel, samt kommunedelplan Márkan, ut på høring. I oversendelsesbrevet ble det vist til at kommunen i høringsperioden også planla å avholde folkemøter i Máze og Kautokeino. I planprogrammet het det blant annet: «Hvordan vi kan sikre og fremme samisk kultur, næringsutøvelse og samfunnsliv vil være en sentral problemstilling i planarbeidet» (Kautokeino kommune 2011: 10). I arealdelen trekkes reindriften fram, sammen med annen utmarksnæring, som en bærebjelke for samisk kultur (2011: 14). Planen trekker også fram samiske kulturminner som et viktig tema. Samiske behov for øvrig kobles til behovet for samiske idrettsanlegg (2011: 17).

Sametingets høringsuttalelse til planprogrammet trekker særlig fram hensynet til samiske kulturminner. I tillegg bes det vurdert i hvilken grad planen sikrer samisk kultur, næringsutøvelse og samfunnsliv, og det vises her til Sametingets planveileder som et redskap.

Forslag til samfunnsplanens arealdel ble sendt på høring i 2015. Her framkommer det at arealdelen har som mål: «Forvaltning av arealer, natur og miljø skal bidra til å fremme samisk kultur, næringsutøvelse og samfunnsliv». I plandokumentet vurderes kvaliteten på plandokumentets datagrunnlag om samisk kultur, næringsutøvelse og samfunnsliv til å være tilfredsstillende. Denne vurderingen baseres på lokalkunnskaper hos kommune-

8 Inkludert innsigelsen mot hyttefelt i Breiviknes.

administrasjonen og planleggere, innspill i planprosessen, møter med reindrifta, folkemøter, arbeidsmøter og møter med næringsforeninga. Det pekes blant annet i planforslaget på at arealdelen kan vise seg å få både negative og positive konsekvenser for samisk kultur, næringsutøvelse og samfunn: «Når flere bosetter seg i sentra framfor bygdene, kan noe kunnskap om den tradisjonelle levemåten gå tapt. Samtidig vil samisk kultur, næringsutøvelse og og samfunn vises både gjennom tradisjonelle boformer, og mer moderne boformer i sentrum» (2015:34).

Sametingets uttalelse til arealdelen omhandler hensynet til kulturminner. Det pekes på at nye områder som er kommet til i arealplanen må avklares med hensyn til kulturminner (Sametinget 2015a). Sametinget har ingen merknader til planens konsekvenser for reindrift eller samisk kultur.

5 Foreløpig oversikt over omfanget av Sametingets innsigelser og innspill til planprogram

En foreløpig oversikt utarbeidet av Sametinget viser at Sametinget i perioden 2010–2015 har gitt over 30 innsigelser til kommune-, regulerings- og kystzoneplaner. I følge oversikten reiste Sametinget i perioden fem innsigelser til kommuner i Finnmark, 11 innsigelser til kommuner i Troms, 14 innsigelser til kommuner i Nordland, tre innsigelser til kommuner i Nord-Trøndelag og en innsigelse til en kommune i Sør-Trøndelag, se vedlegg A. 2013 er året Sametinget gir flest innsigelser, hele 12 stykker. Vi understreker at oversikten er foreløpig og det tas forbehold om mulige mangler. Oversikten gir likevel et inntrykk av omfang og resultat av innsigelsene. I følge opplysninger fra Sametinget ble det ikke fremmet innsigelser til kommuneplaner de to første årene etter ny PBL.

Oversikten viser at de fleste innsigelsene i kommunene i alle fylkene omhandler hensynet til kulturminner og reindrift. En enkelt innsigelse kan gjelde flere hensyn. Til sammen

er det reist 16 innsigelser med hensyn til kulturminner i angitte periode.

Den foreløpige oversikten viser at det med hensyn til reindrifta er reist 19 innsigelser. Etter avviklingen av områdestyrene har fylkesmannen overtatt innsigelsesadgang i reindriftssaker. Når det gjelder «hensyn til naturgrunnlaget for samisk kultur og næringsutøvelse» er det i flere tilfeller referert til denne kategorien koplet opp mot enten reindrift eller fiskeri. I Troms er det reist fire innsigelser og Nordland av hensyn til fiskeri som et grunnlag for samisk kultur.

Igjen med forbehold om mangler over nylige oppdateringer, viser oversikten at fire innsigelser i Finnmark er falt eller trukket. I Troms er fire innsigelser tatt til følge, en er trukket, en er godkjent av departementet, en dispensasjonssøknad er under behandling og tre planer er ennå ikke vedtatt. I Nordland er seks innsigelser enten trukket, frafalt eller tatt til følge og syv planer ennå ikke vedtatt. I Nord-Trøndelag er tre innsigelser delvis trukket og tatt til følge, og en plan er ennå ikke vedtatt. I Sør-Trøndelag ble Sametingets ene innsigelse tatt til følge.

I følge denne foreløpige oversikten, innebærer dette at en forholdsvis stor andel av innsigelsene enten har blitt tatt til følge eller er trukket. Det gjelder ni innsigelser vedrørende kulturminner og elleve innsigelser vedrørende reindrift.

I tillegg til oversikten over innsigelser avgitt av Sametinget, viser vi også til en foreløpig oversikt over Sametingets deltakelse i planarbeidet. Denne oversikten er under utarbeidelse av Sametinget, men viser Sametingets innspill og uttalelser til planstrategier, kommuneplanenes samfunnsdel og arealdel, samt at omfanget av Sametingets deltakelse når det gjelder innspill til planprogram og planstrategier er stor. Sametinget har i forbindelse med retten til å gi innsigelse opplyst at det er rutine å sende innspill til planprogramarbeidet i kommunene.

Denne praksisen med innspill til planprogram sammen med oversikten over antall plandokumenter som er journalført hos Sametinget, viser at prosessene med innspill er institusjonalisert i betydningen kontinuerlig oppmerksomhet. Kommunene er oppmerksomme på PBLs samiske bestemmelser og at Sametinget både har en rett og en plikt til å behandle kommunale planer. Antallet dokumenter og oversikten over Sametingets innspill og uttalelser til planstrategier synliggjør imidlertid også utfordringer med hensyn til Sametingets kapasitet.

Å saksbehandle en rekke plandokumenter er arbeidskrevende. Å gi uttalelser og fremme innsigelser er normalt en administrativ oppgave. Med få ansatte og mange ulike oppgaver – ikke bare arealplanarbeid – vil utfordrende sider ved ulike planutkast kunne bli oversett. Sametinget har heller ikke nødvendigvis lokal kunnskap om hver enkelt kommune, noe som illustreres i konsekvensutredningsprosessen i Harstad kommune (jf. Sametinget 2015c). Sametinget skal dekke 132 kommuner (pr. desember 2015) fra fylkene Hedmark, Møre og Romsdal, Sør-Trøndelag og nordover. Å klare å besitte kompetanse om lokale forhold i alle disse kommunene som omfatter både nord-samisk, lulesamisk og sørsamisk språkområde, og med mange lokale variasjoner, kan synes svært utfordrende med dagens stab. I hvilken grad dette er en situasjon som influerer på Sametingets daglige planarbeid har vi imidlertid ikke data på eller grunnlag for å si noe om. Vi antar imidlertid at Sametinget er avhengig av at samer lokalt melder seg på i planprosessen som berørte parter.

6 Drøfting

I denne delen vil vi gå nærmere inn på spørsmålet om helhetlige vurderinger som grunnlag for verdiklassifisering av samiske interesser, samiske interesser i store og små kommuner, Sametingets kommunikasjon med andre planmyndigheter og innsigelsesretten. De to aspektene vi tidligere har rede-

gjort for – medvirkning/deltakelse og kompetanse/kapasitet – er gjennomgående i drøftingen.

6.1 Helhetlige vurderinger som grunnlag for å sikre samiske arealinteresser

Våre kommunecaser ovenfor illustrerer betydningen av hvilket «blikk» planmyndigheten har når samiske interesser skal identifiseres i arealsammenheng. Der forvaltning og beslutningstakere i Kautokeino kommune kan sies å ha et «kyndig» lokalt blikk, viser eksempelet fra Alta kommune at en ekstern påvirkning som Sametingets innsigelse var, kan aktivisere «det ukyndige blikk» og kanskje sågar inspirere til et «kyndig» blikk.

Vi vil likevel peke på at utarbeidelse av helhetlige utredninger hvor arealene vurderes med hensyn til samisk kultur vil kunne styrke planarbeidet hvor samiske hensyn skal inngå, også der hvor planleggere besitter lokal samisk kulturkompetanse og dermed har et «kyndig» blikk. Også i en kommune som Kautokeino, hvor samiske hensyn inngår i alle deler av planleggingen, vil en helhetlig planlegging bidra til å synliggjøre om for eksempel fastboende samer har andre interesser når det gjelder arealbruk enn reindriftsbefolkningen. Vi vil her påpeke at det ikke er et entydig nedfelt lovkrav om slike helhetlige vurderinger, men bestemmelsene i PBL §§ 4.1–4.3 og forskrift om konsekvensutredninger kan forståes i lys av et slikt behov.

Operasjonaliseringen av PBLs bestemmelse om samiske interesser krever en identifisering av arealenes betydning for samisk kultur generelt sett, herunder også reindrift og kulturminnevern. Den store sekkeposten «samisk kultur» i arealplanleggingen kan nemlig være utfordrende å få øye på. Likevel viser eksemplene Alta og Harstad at det er en vilje hos lokale planmyndigheter til å anvende kunnskap som forteller om samisk tilstedeværelse og bruk av arealer.

Selv om det foreløpig er få eksempler på hvordan «samisk kultur» kan operasjonaliseres, vil vi vise til dokumentet «Samiske interesser» (Alta kommune 2011) som et mulig utgangspunkt. Alta kommune har i dokumentet søkt å identifisere sentrale samiske elementer som kan ha betydning for planleggingen, både næringsmessig og samfunnsmessig. En slik gjennomgang av hva planmyndigheten selv anser som vesentlige aspekter ved samisk kultur i egen kommune er til stor hjelp også for berørte parter og organiserte samiske interesser, ettersom en slik framstilling gir knagger å henge innspill på. Vi vil her blant annet vise til at samiske museer, kultursentre og lignende kan ha dokumentert tradisjonell kunnskap som vil kunne være relevant for planleggingen. Medvirkning og samarbeid med slike institusjoner vil kunne bidra til å «oversette» samiske hensyn til en planleggingskontekst. Disse institusjonene besitter lokal kunnskap som Sametinget og kommunene nødvendigvis ikke innehar, og i mange sammenhenger vil de utgjøre det «kyndige» blikk når det gjelder ivaretagelse av samisk kultur lokalt og regionalt.

Poenget er at det må utarbeides grunnlagsanalyser over samisk bruk og samiske interesser i arealbruken som kan danne utgangspunkt for planlegging. Mange kommuner har for eksempel gjennomført et slikt arbeid innenfor landbrukssektoren, og kartlegging av landbrukets kjerneområder er helt sentralt for forvaltningen. En slik grunnlagsanalyse vil sikre større forutsigbarhet i arealforvaltningen og kunne virke konfliktforebyggende.⁹ Problemet så langt har vært en vektlegging av det Brenna (jf. fotnote 9) omtaler som en punktorientering i stedet for en helhetlig verdiklassifisering av samiske interesser. En helhetlig kommunal kartlegging av «samisk kultur» vil utgjøre et viktig kommunikasjonsdokument for andre interesser og slik bidra til forutsigbarhet i planleggingen. Dette er særlig viktig for reindriften som en ekstensiv

9 Takk til Oddvar Brenna, fagansvarlig hos fylkesmannen i Troms, som i telefonsamtale 07.01.16 delte sine refleksjoner rundt disse spørsmålene med oss.

bruker av arealer.¹⁰ Slike grunnlagsanalyser vil ikke nødvendigvis være konsekvensutredninger, selv om dette kan være sammenfallende. I plansammenheng vil noen samiske interesser og rettighetsbærere også være mer berørt enn andre. Reindriften som en arealkrevende næring er i så måte illustrerende. Den må i mange tilfeller forholde seg til planprosesser i flere kommuner, samtidig som næringen utsettes for en dominoeffekt eller bit-for-bit-problematikk som handler om de samlende effektene av mange inngrep (jf. Inga 2014).

Vi vil peke på at det i lovkommentaren til plandelen av ny plan- og bygningslov (MD 2009: 34) understrekes at et viktig element i arbeidet med konsekvensutredninger er å vurdere relevante og realistiske alternativer. Dette er vurderinger som kan dreie seg om alternative områder for lokalisering av aktuelle tiltak, om ulik plassering innenfor et reguleringsområde og om alternative tiltak for å redusere ulempene av en foreslått utbygging.

Men for å kunne vurdere realistiske og relevante alternativer, kreves det en helhetlig oversikt over hva som er samiske interesser. Harstadcaset illustrerer at Sametinget vanskelig kan ha lokalkunnskap i hele planveilederens virkeområde, og dermed vil kommunale planmyndigheter være avhengig av at samer lokalt kommer med innspill. Ved hjelp av et forarbeid i form av en helhetlig utredning av «samisk kultur» vil kommunene legge et grunnlag for at berørte samer kan komme med innspill mest mulig målrettet og effektivt.

10 I de tilfeller det kreves skal konsekvensutredninger utføres, og det er planprogrammet som skal redegjøre for hvilke forhold som skal utredes og belyses i konsekvensutredningen for å framskaffe nødvendig og beslutningsrelevant kunnskap. Tiltak innenfor et reinbeiteområde krever en konsekvensutredning, jf. vedlegg III i forskrift om konsekvensutredninger (KMD 2014b). Hver for seg kan tiltak framstå som små og ubetydelige, samlet kan inngrepene innebære at selve grunnlaget for reindriften forsvinner. Utfordringen er at konkrete tiltak i nåtid og planlagte framtidige tiltak også samvirker med gjennomførte tiltak i fortid.

6.2 Samiske interesser i store og små kommuner

Som påpekt i Sametingets planveileder, vil manglende aktiv medvirkning fra direkte berørte samiske interesser være en saksbehandlingsfeil som i seg selv kan gi grunnlag for innsigelse fra Sametinget. Men det er ikke entydig hvem som er berørte parter. I planveilederen refereres det til merknadene til medvirkningsbestemmelsene i PBL § 5-1 der det heter at kommunene har et særlig ansvar for å sikre aktiv medvirkning fra interesser og hensyn som ikke har klare talspersoner gjennom organisasjoner, og at «det kan også gjelde grupper av den samiske befolkningen som ikke bestandig har samme tilgang på aviskunngjøringer og annen planinformasjon som den øvrige befolkningen i kommunen.» (Sametinget 2010, s. 11). Selv om Sametinget lister opp hvem som kan være direkte berørte parter slik som «siida, reinbeitedistrikt, bygdslag, utmarkslag, laksefiskelag, sauebeitelag, forening og andre interesseorganisasjoner.» (Sametinget 2010, s. 12), sier retningslinjene ingen ting om hvordan disse berørte partene best kan involveres og medvirke i kommunenes planprosesser.

I de fleste kommuner innenfor virkeområdet for Sametingets planveileder er samiske interesser ikke, eller i liten grad, organisert. I kommuner hvor samisk kultur står sterkt, både innenfor og utenfor det samiske språkforvaltningsområdet, vil derimot tilstedeværelsen av samiske organisasjoner være høyere. Ettersom folkemøter er en mye brukt metode av planmyndigheter, vil en kommune som Kautokeino få innspill fra befolkningen til planarbeidet som også inkluderer samiske hensyn.

I større byer og tettsteder hvor det både er en tradisjonell samiske tilstedeværelse og også en tilflytting fra andre steder, kan det være etablert lokale samiske interesseorganisasjoner, slik vi finner i både Alta, Tromsø og Harstad. Men, slik Harstadcaset viser, er det også i slike kommuner nødvendig med et grunnarbeid hvor kommunens «bestilling» i kontakten med det organiserte

samiske sivilsamfunnet forberedes. Det er imidlertid påfallende at Tromsø kommune, som har en samarbeidsavtale med Sametinget, ikke har søkt å identifisere «samisk kultur» i plansammenheng utover reindrift og kulturminnevern. En mulig forklaring kan være at de samiske organisasjonene i Tromsø i begrenset grad har en forankring utenfor selve bykjernen.

Som nevnt er det imidlertid mange kommuner hvor de samiske interessene ikke er organisert. Taushet omkring egen samisk tilhørighet er heller ikke uvanlig i slike områder. Samtidig har også disse kommunene en formell forpliktelse etter PBL til å integrere ikke bare reindrift og kulturminner i sine arealplaner, men også et mer helhetlig hensyn til samisk kultur.

Betydningen av administrativ plankompetanse på samiske forhold er derfor sentral og denne varierer mellom kommunene. Store kommuner har gjerne store planavdelinger som er dimensjonert for vekst. Små kommuner har få ansatte, og det er ikke gitt at disse kommunene har samme plankompetanse generelt sett. Innenfor språkforvaltningskommunene kan vi forvente at forvaltningen, herunder også planavdelingen, har en institusjonalisert kunnskap om samiske forhold, selv om også planavdelingene i disse kommunene vil være sårbare hvis for eksempelvis ansatte flytter. Utenfor forvaltningskommunene antar vi at plankompetanse på samiske forhold kun sporadisk er tilstede. Konsekvensen er at det vil finnes mange distriktskommuner der eventuelle samiske interesser ikke er organisert, og der kommunens planavdeling ikke har «blikk» for samiske spørsmål.

Det er ikke uvanlig at særlig mindre kommuner bruker konsulent- og rådgivingselskaper i sitt planarbeid. Disse vil kunne spille en viktig rolle i den forstand at de kan bygge og besitte kompetanse på samiske forhold – være «kyndige blikk» – som kan nyttiggjøres i kommuner hvor de samiske dimensjonene i planarbeidet er vanskelig å få øye på. I sin

planveileder (pkt. 2.2) peker Sametinget på at selv om ikke all planlegging vil ha betydning for samisk kultur, må dette gis en eksplisitt vurdering. Lokal kunnskap og innsikt i seg selv sikrer ikke nødvendigvis dette, det kan være behov for rettledning på hvordan lokal kunnskap og innsikt bør «oversettes» for at planleggere kan nyttiggjøre seg av denne. Spørsmålet er hvor relevant det er for planleggere i kommuner, hvor samiske hensyn er for særordninger å regne, å se til de samiske flertallskommunene hvor samiske hensyn er institusjonalisert.

I de samiske flertallskommunene kan hensynet til samisk kultur hevdes å være naturlig og en selvfølge. En effekt kan imidlertid være at disse kommunene da ikke gjør samiske hensyn eksplisitt i plansammenheng. Vi vil derfor anbefale at plandokumenter også i samiske flertallskommuner bør synliggjøre samiske hensyn. Slike beskrivelser kan være nyttig for andre kommuner. I tillegg er det viktig fordi plandokumenter også kommuniserer utad, blant annet til departementer, fylkesmenn og fylkeskommuner, det vil si til institusjoner som ikke nødvendigvis besitter samisk kulturkompetanse som gir dem et «kyndig» blikk på situasjonen i de samiske majoritetskommunene.

6.3 Sametingets kommunikasjon med planmyndigheter

Ovennevnte forhold berører planaktørenes kunnskap om og kjennskap til samiske forhold. Et viktig verktøy i denne sammenheng er planforum som er lovfestet i PBL § 5-3, der det heter at i alle fylker bør det etableres et regionalt planforum. I nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging (KMD 2015) understreker regjeringen nødvendigheten av raskere prosesser og styrking og vektlegging av det lokale selvstyret i planleggingen. Blant annet heter det at fylkesmannen, andre statlige myndigheter, Sametinget og fylkeskommunen må prioritere deltakelse i planforum. Videre heter det at samarbeid og gode prosesser skal redusere bruken av innsigelser. «Innsigelse frem-

mes kun når det er nødvendig for å sikre nasjonale og viktige regionale interesser, og når tidlig dialog ikke har ført frem» (KMD 2015: 11). Fra Sametinget har vi fått opplyst at Sametinget forsøker å prioritere deltakelse i planforum; for å bli kjent med kommunene og for å kommunisere egne synspunkter, anses planforum som et nyttig verktøy. Samtidig begrenser antall saksbehandlere deltakelse på alle planforum.¹¹ Gitt betydningen av samordning, reduksjon av konflikter og avklaring av uenigheter (jf. KMD 2014a) og hensynet til å fremme samiske hensyn i planprosesser, framstår Sametingets deltakelse i disse regionale planforumene som særdeles viktig.

De mange planprograminnspillene kan ses som bidrag til tidlig medvirkning, samt som bidrag til raskere prosesser og styrking av lokalt selvstyre, der både demokratiserings- og effektivitetshensyn søkes ivaretatt. Men gitt omfanget av Sametingets geografiske nedslagsfelt, antall kommunale planprosesser det skal responderes på, kunnskapsbehov og kompleksitet knyttet til et mangfold av lokale samiske og ikke-samiske interesser, må søkelys settes på prosess, konkret samhandling og kommunikasjon mellom Sametinget og kommunene. Betydningen av Sametingets deltakelse i planforum, samt innspill til planprogram og uttalelser til planene er de formelle verktøyene i kommunikasjon med kommunene. Sametinget opplyser at det er frivillig for kommunene å drøfte planene sine i planforum, og det er også opp til kommunene selv å bestemme i hvilken fase av planarbeidet dette skjer. Dersom kommunenes planer er konkrete nok til å påpeke mulige innsigelsesgrunner, kan man kommunisere dette når planene presenteres på planforum. En slik kommunikasjon mellom Sametinget og kommunen – kontakt på planforum og involvering i planarbeidet – vil dessuten kunne utgjøre et grunnlag for direkte kontakt på saksbehandlernivå i forkant av innsigelse. Sendes planene ut på høring

¹¹ Informasjon gitt i epost av 04.01.16 fra Elina Hakala ved Sametingets administrasjon.

uten at de i forkant har vært presentert på planforum, er en slik kontakt mer usikker.¹² Betydningen av Sametingets deltakelse og kommunikasjon i planforum underbygges ytterligere gjennom poengteringen at det «er viktig å legge opp planprosessen og behandlingen slik at kommunen blir gjort kjent med interesser som kan gi grunnlag for senere innsigelser så tidlig som mulig i planprosessen, og før planen er klar til offentlig ettersyn» (KMD 2014a).

6.4 Sametingets innsigelsesrett

Innsigelsesretten er regulert i egne retningslinjer og innebærer en begrensning av det lokale selvstyret, hvor det heter: «Bestemmelsene om innsigelse til kommuneplanens arealdel og reguleringsplan er kompetanseregler som begrenser kommunens myndighet, der det er nødvendig for å sikre at nasjonale og vesentlige regionale interesser blir godt nok ivaretatt» (KMD 2014a, punkt 2.1.1 Hva er en innsigelse?). Innføringen av Sametingets innsigelsesrett etter PBL i 2008 anerkjenner nødvendigheten av å sikre samiske minoritetshensyn ettersom samiske interesser ikke nødvendigvis faller sammen med kommunale interesser.

Sametingets innsigelsesrett etter PBL illustrerer det Broderstad (2014) karakteriserer som en fjerde fase¹³ i en økende samepolitisk og samerettslig institusjonalisering. Rettigheter forankres i lov, samtidig som

omfattende relasjoner etableres mellom norske myndigheter og Sametinget som urfolksorgan. Denne institusjonaliseringen og innarbeidelsen av samiske hensyn i norsk lovgivning og forvaltning er gjennomført av sentrale myndigheter gjennom lovvedtak. Samtidig er dette prosesser som Sametinget ofte har initiert og jobbet målrettet for å få gjennomslag for. Josefsen (2014) betegner dette som en «breaking in» prosess hvor en statlig integrering av samepolitiske hensyn i offentlige strukturer går hand i hand med Sametingets målrettede arbeid for at disse hensynene skal bli en del av statens ansvar, og at Sametingets plass i offentlige beslutningssystemer skal bli forankret i lov slik det har skjedd gjennom PBL og innsigelsesinstituttet.

Den foreløpige oversikten vi har mottatt fra Sametinget indikerer at mange av Sametingets innsigelser ender med at kommunene trekker forslaget eller at Sametinget selv trekker innsigelsene. Datamaterialets foreløpige karakter gir imidlertid ikke grunnlag for å fastslå med sikkerhet at innsigelsesretten virker i betydningen av at samiske hensyn blir ivaretatt. Samtidig viser oversikten at kommunene som en respons på Sametingets innsigelsesrett søker å håndtere og ivareta samiske hensyn.

I retningslinjer for innsigelse i plansaker heter det også at selve innsigelsen skal fremmes i forbindelse med høringen av planforslaget og før høringsfristen løper ut (KMD 2014a). Sametingets håndhevelse av innsigelsesadgangen må ses i sammenheng med Sametingets mange innspill til planprogram. Som påpekt i punktet foran som gir en foreløpig oversikt over innsigelser, kan programinnspillene forstås som et bidrag til tidlig medvirkning som forebygger grunnlag for innsigelser. Gitt det geografiske områdets størrelse som omfattes av Sametingets innsigelsesrett og innsigelsesadgangens innholdsmessige bredde, herunder reindrift og

12 Informasjon gitt i epost av 04.01.16 fra Elina Hakala ved Sametingets administrasjon.

13 Broderstad (2014) diskuterer hvordan samisk relasjonell selvbestemmelse har utviklet seg gjennom fire prosessuelle faser, fra rettigheter forstått som «negative» der staten skulle sikre vern mot diskriminering, via rettigheter forstått som «positive», der staten har plikt til aktivt å sikre ivaretagelse og styrking av rettigheter, til prosedurale rettigheter som etablerer særskilte konsultative ordninger mellom Sametinget som urfolksorgan og norske myndigheter til en ny fase med ytterligere institusjonalisering og rettsliggjøring av det samepolitiske feltet.

kulturminner, synes ikke antallet innsigelser gitt av Sametinget som stort. Fra Sametinget har vi fått opplyst at kun to innsigelser har gått videre til departementet for avgjørelse.¹⁴ Det gjelder vei i Ramfjordbotn i Tromsø kommune og reguleringsplan for Nussir i Kvalsund kommune. Selv om vi tar forbehold om at det kan gjelde flere innsigelser, kan dette tyde på at Sametingets innsigelsesrett fungerer i betydningen av at enighet og avklaringer oppnås i dialog med planmyndighetene før avgjørelse i departementet. Imidlertid kan vi ikke utelukke at bildet skyldes utfordringer med hensyn til Sametingets kapasitet. Spørsmålet er om Sametinget har tilstrekkelig administrativ kapasitet til å gi uttalelser til både kommuneplaner inkludert arealdeler, og reguleringsplaner fra hele 132 kommuner.

En innsigelse aktualiseres når dialog ikke har ført fram. Samtidig vektlegger regjeringen raskere prosesser for planlegging og styrking av det lokale selvstyret, og er opp-tatt av at samarbeid og gode prosesser skal redusere bruken av innsigelser (KMD 2015). Dette er med på ytterligere å understreke nødvendigheten av helhetlige utredninger og verdiklassifiseringer som et bidrag til å sikre naturgrunnlaget for samisk kultur, nærings- og samfunnsliv.

Lovkommentaren til PBL (MD 2009: 22) i merknader til § 3-1, bokstav c, spesifiserer at der hvor reindriftsinteresser blir berørt, skal de samlende effekter av planer og tiltak innenfor det enkelte reinbeitedistrikt vurderes. I henhold til Forskrift om konsekvensutredninger er planlegger pålagt å gjøre en helhetlig eller samlet vurdering. Forskriften nevner reindriftsinteresser eksplisitt: «Samlede virkninger av planen sett i lys av også andre planlagte, eksisterende og/eller vedtatte planer eller tiltak i influensområde skal vurderes. Der hvor reindriftsinteresser blir berørt, skal de samlede virkningene av planer og tiltak innenfor det aktuelle reinbeitedistriktet vurderes» (KMD 2014b).

¹⁴ Informasjon gitt i epost av 08.01.16 fra Elina Hakala ved Sametingets administrasjon.

Som tidligere nevnt er det hensyn til reindrift og kulturminner som utgjør hovedtyngden av innsigelsesgrunnene, noe som er åpenbart fordi det for disse sektorene er etablert en forvaltning forankret i lov og reguleringer. Ettersom Sametinget har hatt sektormyndighet for samiske kulturminner siden 1990, har Sametinget blant annet gjennom innsigelsesinstituttet, lang erfaring med å ivareta kulturminneaspektet i offentlig planlegging. I NOU 2007: 13, s. 992 pekes det på at Sametinget de siste årene før 2007 årlig har behandlet over 500 arealplaner, og reist innsigelse i færre enn 10 saker i året. Bare et fåtall av disse har gått videre til departementet idet Sametinget og vedkommende kommune har kommet til enighet i de aller fleste saker. Vi har innenfor rammen av denne artikkelen ikke har hatt mulighet til å se på erfaringene med Sametingets innsigelsesrett ut fra ny PBL. Det gjelder alle de tre hovedkategoriene – reindrift, kulturminner og samisk kultur. Her vil vi bare vise til Inga (2014) som i sin masteroppgave blant annet viser til hvordan Sametinget som innsigelsesinstans i Panoramavegens planprosess er en viktig støttespiller for reindriften. Konsekvensutredningen om Panoramavegen¹⁵ ble gjort i 2006, og er en vegutbygging med Lødingen kommune som planmyndighet.

Avviklingen av reindriften fagpolitiske områdestyrer, med representasjon fra næringen selv og overføringen av dette ansvaret til fylkesmannsembetene, kan ha endret omfanget av og også innholdet i bruken av reindriftsforvaltningens innsigelsesrett. Eventuelle endringer hvor reindriftsfaglige argumenter avveies mot andre sektorinteresser, kan medføre at også Sametingets vektlegging av reindriftsinteresser endrer seg. Sametingets innsigelsesrett og avviklingen av områdestyrene med fylkesmannens overtakelse av reindriften innsigelsesrett, reiser dermed interessante problemstillinger. Her vil vi peke på et par:

¹⁵ Panoramavegen på Hinnøya er fortsatt under planlegging og planene berører reinbeitedistrikt linna-suolu-Kanstadfjord/Vestre Hinnøya (Inga 2014).

- Hva er berøringspunktene mellom Sametingets og fylkesmannens innsigelsesrett?
- Gitt begrunnelseskravet (PBL § 5-4, femte ledd); har de reindrifsfaglige begrunnelsene endret seg etter avviklingen av områdestyrene?

Disse problemstillingene utgjør kunnskaps-hull som er nødvendig å fylle som grunnlag for ytterligere å styrke kunnskapsgrunnlaget for politikk som skal bidra til å ivareta og sikre samiske interesser i arealplanleggingen.

7 Oppsummering og anbefalinger

I denne artikkelen har vi prioritert å drøfte hvordan samiske interesser kan sikres i kommunenes arealplanlegging slik det er forutsatt i PBL, og hvilken betydning Sametingets bruk av innsigelser kan ha for å sikre disse interessene. Å sikre samiske interesser i arealplanleggingen handler blant annet om medvirkning. Bakgrunnen for at «samiske» bestemmelser ble tatt inn i PBL var erfaringer som viste at samiske hensyn, på tross av at loven også tidligere hadde bestemmelser om berørte parter, i all hovedsak ikke ble inkludert av planmyndighetene. Den nye PBL sikrer at ingen kommuner kan velge bort samiske hensyn uten at de først har undersøkt om slike finnes. Kommunale planmyndigheter må i alle fall i prinsippet sikre at slike aspekter er med i vurderingen. Det handler om å være bevisst det «ukyndige blikket og aktivisere det «kyndige» blikket både hos lokalforvaltningen og hos lokale beslutningstakere. Vår gjennomgang viser at PBL bidrar til å bevisstgjøre kommunene, men utfordringene er knyttet til kompetanse og kapasitet. Kommunene må tilegne seg lokal kunnskap som grunnlag for helhetsvurderinger av samiske interesser og samisk tilstedeværelse, og kunnskap om det samiske organisasjons- og institusjonslandskapet og samisk interesseorganisering som vil kunne styrke den samiske medvirkningen i planarbeidet. Dermed vil kommunene bedre sette seg selv i stand til å ivareta samisk kultur i arealplanleggingen.

Et sentralt hensyn i ny PBL og i KMD (2015) er altså tidlig medvirkning, men funnene til både Bongo (2012) og Inga (2014) viser at selv om reindrifshensyn er definert inn i lov og forskrifter, sikres nødvendigvis ikke hensyntaken på et tidlig tidspunkt. Caset Alta illustrerer en klassisk problemstilling med for sen involvering av reindriften i planarbeidet (Bongo 2012) eller at krav til medvirkning etter PLB ikke nødvendigvis betyr at reindriften blir tatt hensyn til selv om det i PBL stilles krav til reindriften medvirkning i utbygginger på beiteland (Inga 2014).

Med klare rammer for kulturminnevern gjennom lovgivning og også et innarbeidet samarbeid med fylkenes kulturminneforvaltninger, har ivaretagelsen av samiske kulturminner i planprosesser bedre rammevilkår. Vi anser derfor samiske kulturminner som tilfredsstillende ivaretatt i planprosesser, selv om også dette påvirkes av hvilke «blikk» planleggere i de enkelte kommuner har for ivaretagelse av samiske kulturminner.

For å styrke og synliggjøre de samiske dimensjonene i kommunale planprosesser, må samiske hensyn bli en naturlig og integrert del av planprosessene. Et viktig verktøy for kommunene vil være utarbeidelse av helhetlige vurderinger eller verdiklassifiseringer av samiske interesser. Slike helhetsvurderinger vil videre utgjøre et grunnlag for lokale samiske interesser i deres medvirkning i planprosessene, samt et redskap for Sametinget i deres vurderinger knyttet til planinnspill og innsigelser.

1. Vi vil derfor anbefale at Sametinget bygger ut planveilederen som grunnlag for at kommunene kan utarbeide helhetlige vurderinger og verdiklassifiseringer av naturgrunnlaget for samisk kultur, næringsutøvelse og samfunnsliv, herunder reindrift og kulturminner. Herunder må det også vurderes hvordan samiske interesser kan synliggjøres på kart. Bevisstheten om betydningen av slike helhetsvurderinger må adresseres overfor kommunene, og Sametingets deltakelse i de regionale

planforum kan være en arena der dette tas opp.

2. Vi har i artikkelen poengtert at Sametingets arbeid med arealplanlegging er omfattende både geografisk og når det gjelder substans. Vi mener derfor at det er et klart behov for å styrke Sametingets administrative plankapasitet for å sikre ivaretagelse av alle samiske interesser i arealplanleggingen.
3. Som grunnlag for planarbeid og beslutninger anbefaler vi videre å styrke kunnskapsgrunnlaget for planarbeidet. For det første er det viktig med oppdaterte oversikter over Sametingets helhetlige innspills- og innsigelsespraksis som grunnlag for å vurdere trender og hvilken betydningen innspill og innsigelser har over tid. For det andre er det i etterkant av avviklingen av områdestyrene, et særskilt behov for å undersøke fylkesmannens og Sametingets reindriftingsinnsigelser og begrunnelsene for disse.

8 Litteratur

- Alta kommune (2011): *Samiske interesser, vedlegg 3 til Alta kommunes planbeskrivelse* <https://www.alta.kommune.no/cpclass/run/cpesa62/file.php/def/11010567d11013109of5d2ef/planbeskrivelsens-vedlegg-3.pdf>
- Bongo, Marit Anne J. (2012): *Reindriftings medvirkning i en kommuneplanprosess – en case-studie av planlegging i Alta kommune*. Masteroppgave
- Broderstad, Else Grete (2014): Implementing Indigenous Self-Determination: The Case of the Sámi in Norway, in *e-international relations*, <http://www.e-ir.info/publications/>
- Broderstad, Else Grete, Hernes, Hans-Kristian og Jenssen, Synnøve (2015): *Konsultasjoner – prinsipper og gjennomføring*. Bjerkli, Bjørn og Selle, Per (red.) *Samepolitikken utvikling*, Gyldendal Akademisk, ISBN 978-82-05-48262-3
- Fiskaa, Helge (2005): Past and Future for Public Participation in Norwegian Physical Planning, *European Planning Studies*, 13:1, 157–174
- Guovdageainnu suohkan/Kautokeino kommune (2011): Forslag til planprogram
- Harstad kommune (2015a): *Kommuneplanens arealdel 2014–2025. Konsekvensutredning*. Utkast pr. 13.4.2015
- Harstad kommune (2015b): Epost fra Harstad kommune til Sametinget: Innspill til kommuneplanens arealdel, datert 04.06.2015
- Harstad kommune (2015c): Invitasjon til møte om vurdering av innspill ang KU «samisk kultur og naturgrunnlag» og reindrift. Epost, datert 07.07.2015 og brev til lag, foreninger, institusjoner og enkeltpersoner, datert 09.07.2015
- Inga, Kristine Marie (2014): *Hvor går veien videre? En studie av Kanstadfjord/Vestre Hinnøy reinbeitedistriktets møte med vegutbyggingene Lofast og Panoramavegen*. Masteroppgave i samfunnsplanlegging og kulturforståelse. UiT Norges arktiske universitet
- Josefsen, Eva (2013): Sametinget, fylkeskommunen og kommunene. Angell, Elisabeth, Sveinung Eikeland, Eva Josefsen og Per Selle (red): *Hvordan påvirker samepolitikken utviklingsprosesser i nord? Rapport fra konferanse 19.–20. september 2012, Norut Alta, rapport nr. 2013:2*
- Josefsen, Eva (2014): *Selvbestemmelse og samstyring – En studie av Sametingets plass i politiske prosesser i Norge*, PhD-avhandling, Fakultet for humaniora, samfunnsvitenskap og lærerutdanning, UiT Norges arktiske universitet
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet: *Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)* <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2008-06-27-71>
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) (2014a): *Retningslinjer for innsigelse i plansaker etter plan- og bygningsloven*. Rundskriv H-2/14, 17. februar 2014 https://www.regjeringen.no/contentassets/262ead42d58f4404905659bff0a2e02e/retningslinjer_innsigelse_plansaker_pbl.pdf
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) (2014b): *Forskrift om konsekvensutredninger for planer etter plan- og bygningsloven* <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2014-12-19-1726>
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) (2015): *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging*. Vedtatt ved kongelig resolusjon 12. juni 2015 https://www.regjeringen.no/contentassets/2f826bdf1ef342d5a917699e8432ca11/nasjonale_forventninger_bm_ny.pdf
- Lesjø, Jon Helge (2004): *Motmakt ved planlegging av store prosjekter: Former og muligheter for å vinne fram*. I *Plan 03/2004*
- Miljøverndepartementet (MD) 2009: *Lovkommentar til plandelen av ny plan- og bygningslov* https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/md/vedlegg/planlegging/planveileder/lovkommentar_iverksetting-.pdf
- Miljøverndepartementet (MD) 2012: *Kommuneplanens arealdel. Utarbeiding og innhold*. Veileder

- NOU 2003: 14 Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven II – Planlovutvalgets utredning med lovforslag
- NOU 2007: 13 Den nye sameretten
- Sametinget (2010): Sametingets planveileder. Veileder for sikring av naturgrunnlaget for samisk kultur, næringsutøvelse og samfunnsliv ved planlegging etter plan- og bygningsloven (plandelen)
- Sametinget (2013): Avtale om samarbeid mellom Sametinget og Tromsø kommune, 8. oktober 2013, www.sametinget.no
- Sametinget (2014): Uttalelse til Planprogram til kommuneplanens samfunns- og arealdel 2015–2026 – Tromsø kommune, datert 21.05.2014
- Sametinget (2015a): Uttalelse til offentlig høring. Kommuneplanens samfunnsdel og kommuneplanens arealdel for Kautokeino kommune, samt kommunedelplan for Márkan, datert 04.03.2015
- Sametinget (2015b): Uttalelse til kommuneplanens arealdel for Tromsø kommune – Innsigelse, datert 06.05.2015
- Sametinget (2015c): Vedrørende behandling av innspill til kommuneplanens arealdel, epost til Harstad kommune, datert 04.06.2015
- Sametinget (2015d): Vedrørende Sametingets innsigelser mot kommuneplanens arealdel for Tromsø kommune, datert 18.08.2015
- Saus, Merete (2006): Det kyndige blikk, det ukyndige blikk og det døde blikk, *Barnevernets Utviklingssenter i Nord-Norge*, skriftserie 5/2006
- Tromsø kommune (2014): Planprogram til kommuneplan 2015–2026. Samfunnsdel og arealdel. Høringsutgave
- Tromsø kommune (2015): Kommuneplanens arealdel 2015–2026. Sametingets innsigelser. Kommunens tilsvarende, datert 10.07.2015
- Várdobáiki samisk senter (2015): Svar på invitasjon til møte om å vurdere innspill ang KU om samisk kultur i Harstad kommune, epost datert 22.07.2015

9 Vedlegg

Vedlegg A: Sametingets innsigelser til kommuneplanens arealdel/kommunedelplaner/reguleringsplaner

Bruk og forvaltning av sjøarealer

Camilla Brattland, Senter for samiske studier, UiT – Norges Arktiske Universitet
Einar Eythórsson, NIKU

1 Innledning

Bruk og forvaltning av sjøarealer innenfor et samisk forvaltningsrammeverk er tema for denne artikkelen. I Sametingets bestilling begrenses oppdraget til planlegging etter plan- og bygningsloven (PBL). All offentlig planlegging etter denne loven skal bidra til å sikre naturgrunnlaget for samisk kultur og næringsutøvelse (LOV-2008-06-27, § 3-1). Sametinget har ansvar for å sikre at samiske interesser i planleggingen blir vurdert ut fra et helhetlig perspektiv og har blant annet utarbeidet en planveileder. Sametinget ønsket også å belyse hvilke muligheter samiske lokalsamfunn og samiske interesser har til å få gehør for sin bruk og sin tilgang til sjøarealer i planlegging etter PBL. Kommunenes kystsoneplanlegging skal legge til rette for å sikre naturgrunnlaget for samisk kultur, samfunnsliv og næringsutøvelse i forhold til sjøareal. Sametinget er interessert i hvordan kommunene håndterer dette, og eventuelt hvordan de lykkes. Det er også viktig å belyse hvilken betydning Sametingets bruk av innsigelse har for samiske rettighetshavere og deres tilgang til sjøareal. Sametinget var også interessert i betydningen av at konsultasjonsmulighetene mellom Sametinget og Fiskeridirektoratet falt bort i 2010, og hvilke forvaltningsmessige rammer, utenom PBL og konsultasjonsavtalen, «har eller kan ha betydning for samiske samfunn og interesser i deres gjennomslag for deres bruk eller tilgang av sjøarealer».

Oppdraget ble gjennomført i perioden fra september 2015 til januar 2016 av Camilla Brattland, Senter for Samiske Studier, UiT og Einar Eythórsson, NIKU. Det ble gjennomført intervjuer med rådgiver Silje Hovdenak og seniorrådgiver Inge Arne Eriksen, Sametinget, og Sametingets arkiver ble gjennomgått med den hensikt å finne relevante saker om kon-

flikt om bruk av sjøarealer. I denne artikkelen har vi løst oppdraget gjennom å særlig drøfte hvilken type kunnskapsgrunnlag som brukes i planleggingsprosesser i konflikter mellom tradisjonelt fiske og akvakultur på sjøarealer i samiske kommuner, samtidig som vi ser nærmere på hvilke føringer Sametingets retningslinjer legger for offentlig planlegging i saker som utløser krav om konsekvensutredning. Vi har valgt oppdrettsvirksomhet på grunn av at dette er en av hoveddriverne bak både politiske prosesser og planlegging i kommunene, der Sametinget selv er med som en aktør sammen med oppdrettsnæring, fiskere, og kommunene. Vi har særlig valgt å drøfte dette gjennom presentasjon av ett case fra Kvæningen kommune som på en god måte illustrerer mangler og utfordringer i dagens forvaltning og planlegging av bruk av sjøarealer i et samisk rammeverk.

Artikkelen vil først beskrive generelle trekk ved planlegging av bruk av sjøarealer i samiske kommuner, og spesielt gå inn på betydningen av instrumenter som innsigelse og konsultasjoner, men også konsekvensutredningsprosesser. Vi vil så se nærmere på hvordan kystkommuner i det samiske forvaltningsområdet, men også tiltakshavere som skal gjennomføre større tiltak i samiske kystkommuner, arbeider for å sikre naturgrunnlaget for samisk kultur og næringsutøvelse gjennom PBL. Gjennom caset fra Kvæningen vil vi drøfte betydningen av Sametingets mulighet til innsigelse for samiske lokalsamfunn, og hvilket kunnskapsgrunnlag om samisk bruk av sjøarealer som blir brukt i planleggingsprosesser. Videre vil vi komme med forslag til hvordan forvaltningsrelevant og brukbar kunnskap kan produseres, gjennom å vise til bestemmelser i naturmangfoldloven og andre typer rammeverk som legger føringer for innhenting og

produksjon av kunnskap om samisk bruk av sjøarealer. Spesielt argumenterer vi for at det ikke bare mangler verktøy for produksjon av kunnskap, men også for vurdering av viktigheten av arealer for samisk kultur. Dette siste er en større og mer politisk diskusjon som vi mener bør løftes samtidig som det utvikles verktøy og metoder for å innhente og produsere forvaltningsrelevant kunnskap om samisk bruk av sjøarealer.

2 Forvaltningsrammeverk

I denne delen presenteres de relevante instrumentene i lovtekster og sentrale retningslinjer som omhandler forvaltning av sjøarealer i en samisk kontekst. Disse instrumentene er viktige fordi kommuner og regionale og statlige institusjoner er pålagt å følge dem, og Sametinget som en representant for samiske interesser får plansaker på høring og kan reise innsigelse eller be om konsultasjoner dersom retningslinjene ikke blir fulgt.

2.1 Sentralt lovverk

Siden 2008 er hensyn til samisk kultur og samisk tradisjonell kunnskap innarbeidet i en rekke lover, enten i formålet eller i enkeltparagrafer. Dette er et resultat av konsultasjonsavtalen mellom Sametinget og regjeringen (2005), som førte til at Sametinget fikk en helt annen innflytelse på lovendringsprosesser enn tidligere. Når det gjelder forvaltning av sjøarealer er det særlig PBL som regulerer hvordan arealene skal brukes innenfor kommunegrensene, men også lovverk slik som havressursloven og naturmangfoldloven når planer berører marine ressurser og naturmangfold. Vi har samlet de viktigste retningslinjene i tabell 1.1 på neste side.

De tre nevnte lovverkene har formuleringer som åpner opp for å ta hensyn til samiske interesser både i enkeltparagrafer, men også i formålene til loven (naturmangfoldloven og havressursloven). PBL integrerer hensyn til naturgrunnlaget for samisk kultur, næringsutøvelse og samfunnsliv som et av åtte hensyn

som loven skal fremme, i samarbeid med sektormyndigheter og mellom statlige og private organer og institusjoner.

I alle disse tekstene ligger fokuset på «det materielle grunnlaget for samisk kultur», eller kunnskapen om ressursene, ikke direkte på de samiske lokalsamfunnene eller samiske interessegruppers tilgang til eller rettigheter til bruken av ressursene.

2.2 Sametingets planveileder

Som retningslinje for planlegging etter PBL § 3-1 har Sametinget utarbeidet planveilederen *Sametingets planveileder for sikring av naturgrunnlaget for samisk kultur, næringsutøvelse og samfunnsliv for planlegging etter plan- og bygningslovens plandel* (Sametinget 2010). Planveilederen begrunner og konkretiserer hensyn som bør og må tas i planleggingen for å sikre det samiske naturgrunnlaget. Planveilederen er ikke juridisk bindende, men gir en systematisk og samlet oversikt over de hensyn som skal tas og som følger gjeldende rett. Dette gjelder særlig for kommuner som er del av Sametingets virkeområde for tilskudd til næringsvirksomhet (STN-området). Når det gjelder forvaltning av sjøarealer er de relevante punktene samlet i tabell 1.2 på neste side.

Av de relevante punktene i Sametingets planveileder er det bare punkt 6.2 som spesielt omhandler befolkningen i et område og deres fiske, og som anbefaler at et tiltak ikke tillates om fisket til denne gruppen faller bort. De andre punktene fokuserer på arealene i seg selv som grunnlag for samisk kultur og næringsutøvelse.

2.3 Spesielt om konsekvensutredninger

Både ved utarbeiding av kommuneplaner og reguleringsplaner brukes Sametingets veileder for planlegging etter PBL som retningslinje for hvordan tiltakshaveren skal oppfylle § 3-1 i loven. Kravet om å sikre naturgrunnlaget for samisk kultur gjelder også for tiltak

Tabell 1.1 Sentralt lovverk i forvaltningen av sjøarealer

<i>Lov</i>	<i>Formål</i>	<i>Paragraf</i>	<i>Lovtekst</i>
Plan- og byg- ningsloven (2008)	§ 1-1 Planlegging etter loven skal bidra til å samordne statlige, regionale og kommunale oppgaver og gi grunnlag for vedtak om bruk og vern av ressurser (utdrag).	§ 3-1 Oppgaver og hensyn i planlegging etter loven. Innenfor rammen av § 1-1 skal planer etter denne lov	c) sikre naturgrunnlaget for samisk kultur, næringsutøvelse og samfunnsliv
		§ 5-4 Myndighet til å fremme innsigelse til planforslag	Sametinget kan fremme innsigelse mot slike planer i spørsmål som er av vesentlig betydning for samisk kultur eller næringsutøvelse... Innsigelse skal fremmes så tidlig som mulig og senest innen den frist som er fastsatt for høringen av planforslaget. Innsigelse skal begrunnes.
Naturmangfold- loven (2009)	§ 1 Lovens formål er at naturen med dens biologiske, landskapsmessige og geologiske mangfold og økologiske prosesser tas vare på ved bærekraftig bruk og vern, også slik at den gir grunnlag for menneskenes virksomhet, kultur, helse og trivsel, nå og i fremtiden, også som grunnlag for samisk kultur.	§ 8 Kunnskapsgrunnlaget	Offentlige beslutninger skal så langt det er rimelig bygge på vitenskapelig kunnskap ... «Myndighetene skal videre legge vekt på kunnskap som er basert på generasjoners erfaringer gjennom bruk av og samspill med naturen, herunder slik samisk bruk, og som kan bidra til bærekraftig bruk og vern av naturmangfoldet».
		§ 14 Vektlegging av andre viktige samfunnsinteresser og samiske interesser	Tiltak etter loven her skal avveies mot andre viktige samfunnsinteresser. Ved vedtak i medhold av denne loven som berører samiske interesser direkte, skal det innenfor rammen som gjelder for den enkelte bestemmelse legges tilbørlig vekt på hensynet til naturgrunnlaget for samisk kultur.
Havressurslova (2008)	§ 1 Formålet med lova er å sikre ei bærekraftig og samfunnsøkonomisk lønsam forvaltning av dei viltlevande marine ressursane og det tilhøyrande genetiske materialet og å medverke til å sikre sysselsetjing og busetjing i kystsamfunna.	§ 7 Forvaltningsprinsipp og grunnleggjande omsyn	Departementet skal vurdere kva slags forvaltningstiltak som er nødvendige for å sikre ei bærekraftig forvaltning av dei viltlevande marine ressursane. Ved forvaltninga av dei viltlevande marine ressursane og det tilhøyrande genetiske materialet skal det leggjast vekt på g) at forvaltningstiltak er med og sikrar det materielle grunnlaget for samisk kultur.

Tabell 1.2 Relevante punkter fra Sametingets planveileder

<i>Kapittel 6</i> <i>Hensyn å ta til</i> <i>samisk nærings-</i> <i>utøvelse og</i> <i>ressursbruk</i>	<i>Tekst</i>	<i>Merknad</i>
Punkt 6.1	Kommuneplanens arealdel og reguleringsplaner skal i nødvendig utstrekning sikre arealene til tradisjonelle fiskeplasser og gyteområder av vesentlig betydning for fiske i samiske kyst- og fjordområder. Lokaliteter for oppdrettsanlegg for torsk skal ikke etableres i gyteområder for vill torsk.	
Punkt 6.2	Kommuneplanens arealdel og reguleringsplaner skal sikre at endret arealbruk i samiske kyst- og fjordområder ikke medfører irreversibel skade eller ødeleggelse av lokalt fiske av vesentlig betydning for befolkningen i et bestemt område.	«Punkt 6.2 retter seg mot tiltak som kan forurensse, endre isdannelse, strømmer, vannsammensetning og -temperatur i fjordene. Dette kan for eksempel gjelde petroleumsrelatert aktivitet, oppdrettsanlegg eller vassdragsreguleringer som medfører at beitegrunnlag og gyteforhold for fisk endres eller forstyrres, for eksempel ved genetisk påvirkning av ville bestander. Når slike tiltak medfører at et geografisk begrenset fiske som i det alt vesentlige har vært drevet av befolkningen i et bestemt område faller bort, bør de etter punkt 6.2 ikke tillates. Dette punktet legger også til grunn at mangel på kunnskap ikke kan brukes som begrunnelse for å gjennomføre tiltaket. Tilsvarende prinsipp følger også av naturmangfoldloven § 9.»
Punkt 6.4	Kommuneplanens arealdel og reguleringsplaner skal i nødvendig utstrekning sikre viktige arealer for tradisjonell utmarksbruk. Dette gjelder blant annet områder for jakt, fiske (osv).....som enkeltpersoner eller grupper av personer helt eller delvis har sitt livsgrunnlag knyttet til utnyttelsen av.	

som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn og som derfor skal konsekvensutredes (PBL § 14). Der kommunene som regel utarbeider planer for kommunens arealer, er det private eller offentlige tiltakshavere som utreder og utarbeider planer for større tiltak slik som anlegg for olje- og gassutvinning eller deponier for mineralutvinning, som er eksempler på andre relevante temaer for samisk bruk av sjøarealer. Konsulentselskaper kan også stå for utarbeidelse av kommuneplaner og reguleringsplaner etter fastsatte utredningsprogram. I enkelte tilfeller ber Sametinget om konsekvensutredning i forhold til samisk bosetting, ressursbruk eller lignende tema, slik som i sakene om sjødeponi for mineralavfall i Repparfjord (delutredning om samisk bruk av fjorden og kystnære arealer) og ilandføring av olje til Magerøya (delutredning om sjøsamisk fiske). Sametinget gjør generelle bestillinger om tema de ønsker utredet, som så foretas etter gjeldende metoder og retningslinjer.

Også for konsekvensutredninger av samiske tema ved større tiltak er det Sametingets veileder sammen med det sentrale lovverket som brukes i forhold til hvordan samiske tema utredes.

Generelt er det Statens vegvesens håndbok 140 som legger føringer for hvordan et tema skal verdsettes og vurderes i forhold til det planlagte tiltaket, og som også legger føringer for hvordan naturgrunnlaget for samisk kultur verdsettes og vurderes.

1.4 Spesielt om tradisjonell kunnskap

Både naturmangfoldloven og Sametingets planveileder fokuserer på tradisjonell eller erfaringsbasert kunnskap som en del av kunnskapsgrunnlaget for planleggingen. Som et prinsipp i planleggingen skal en også «*legge tradisjonell kunnskap om bruk av området til grunn for utforming av planer*» (Sametingets planveileder 2010, kap 4.1, bokstav d).

Planveilederen gir imidlertid, i likhet med naturmangfoldloven, få holdepunkter med

tanke på hva tradisjonell kunnskap er, hvordan den bør dokumenteres og på hvilken måte den skal legges til grunn i planlegging og forvaltning. De retningslinjene som gis fokuserer på hvem som kan inneha slik kunnskap: «*Samiske kultursentre, museer og lignende i kommune eller region kan ha foretatt dokumentasjonsarbeid av tradisjonell kunnskap som vil kunne være relevant for planleggingen.*» I Veileder til naturmangfoldloven kapittel II presiseres det at den erfaringsbaserte kunnskapen omfatter også den erfaring og kunnskap organisasjoner og enkeltpersoner, lokalsamfunn mv. besitter (Miljøverndepartementet 2012, s. 22).

1.5 Innsigelse og konsultasjoner

Sametinget har etter loven rett til å kunne reise innsigelse til arealplaner og å bringe regionale planer inn for departementet dersom saker av vesentlig betydning for samisk kultur eller næringsutøvelse ikke er tilstrekkelig ivaretatt (jf. PBL §§ 5-4 og 8-4). Sametinget kan trekke innsigelsen tilbake om kommunen og Sametinget kommer til enighet om saken, i det motsatte tilfellet går saken videre til mekling hos fylkesmannen før kommunestyret gjør vedtak i saken. Om kommunen ikke tar hensyn til innsigelsen skal kommunen og fylkesmannen sende saken videre til Kommunal- og regionaldepartementet (nå Kommunal- og moderniseringsdepartementet). Fylkesmannen skal blant annet i sin oversendelse vise til hvordan prinsippene i naturmangfoldloven er vurdert i saken (rundskriv fra departementet 2014)¹. Etter konsultasjonsavtalen mellom statlige myndigheter og Sametinget (2005) kan Sametinget be om konsultasjoner i saker som direkte påvirker samiske interesser. Om en arealplan sendes til departementet kan Sametinget konsultere direkte med departementet som en statlig myndighet. Fram til 2010 hadde Sametinget også mulighet til å konsultere med Fiskeridirektoratet om tildeling av konsesjoner for havbruk, men denne myndigheten er nå til-

¹ Rundskriv H-2/14, 17. februar 2014. Retningslinje for innsigelse i plansaker etter plan- og bygningsloven.

lagt fylkeskommunen som følge av forvaltningsreformen (innført fra 2010).

2 Samisk kystsonerplanlegging i praksis

Fokuset i denne delen er på hvordan de sentrale instrumentene brukes av kommuner i kystsonerplanlegging, betydningen av Sametingets innsigelsesrett og konsultasjoner, og på hvilke muligheter samiske interessegrupper og lokalsamfunn har til å få gjennomslag for sine syn innenfor det eksisterende rammeverket.

2.1 Kystsonerplanlegging og betydningen av Sametingets innsigelsesrett

Det varierer hvordan kommuner løser hensynet til naturgrunnlaget for samisk kultur i sine kystsonerplaner. Sametinget har brukt innsigelsesretten i forhold til noen kommuneplaner i saker som gjelder konflikt mellom oppdrett og fjordfiske, gyteområder etc. Ofte begrunnes innsigelsene med at det ikke er tilstrekkelig utredet hvordan planen vil ivareta hensynet til samisk kultur og næringsutøvelse, eller at dette aspektet mangler i det store og hele.

Ansatte i Sametingets administrasjon forteller at de er avhengige av å hente inn kunnskap om lokale forhold fra aktive samiske lokalsamfunn eller organisasjoner. Fordi Sametinget ikke har en egen kunnskapsdatabase tilgjengelig om naturgrunnlaget for samisk kultur er det også vanskelig å skille mellom hvilke forhold som er spesielt relevante for samisk kultur og hvilke forhold andre forvaltningsinstitusjoner har ansvar for. Det er vanskelig å komme med innsigelser om ikke fiskerne selv er aktivt involvert og kommer med innspill til kommuneplanene som sendes ut på høring. Bruken av innsigelser er slik sett siste utvei om det ikke kommer innspill til arealplaner på et så tidlig stadium når planen enda er under utarbeiding. De fleste innsigelsene i slike saker ender med at de blir trukket fordi kommunen imøtekommer

innsigelse fra Sametinget helt eller delvis. Vi skal illustrere hvilken betydning Sametingets innsigelsesrett har i praksis gjennom eksempler fra noen kommuner.

2.2 Alta kommune – det gode eksempelet

Alta kommune har gått foran med et godt eksempel ved sin utarbeidelse av en egen delutredning kalt «Samiske interesser» ved rulleringen av sin kystsonerplan i 2011. Samiske interessegrupper deltok i utarbeidelsen av planen sammen med flere andre grupper i en egen arbeidsgruppe. Ved utarbeidelsen av kystsonerplanen kom Sametinget med innsigelse fordi den ikke ivaretok samiske hensyn i tilstrekkelig grad og det ikke forelå nok kunnskap om bosetting og næringsliv ville bli styrket eller svekket som følge av planen (Hersoug et al. 2012). Grunnen til at Sametinget kom med innsigelse på et så tidlig stadium i prosessen var at lokale organisasjoner (Fjordfiskernes forening) hadde kontaktet Sametinget på forhånd om saken. Alta kommune imøtekom innsigelsen gjennom å avsette større arealer til tradisjonelt fjordfiske (jf. Sametingets planveileder punkt 6.2). Konfliktlinjen mellom fjordfiske og oppdrett i Alta bør imidlertid ikke ses som en ren konflikt mellom samiske interesser og oppdrett, ettersom både tilhengere og motstandere av fiskeoppdrett befinner seg i de samme sjøsamiske lokalsamfunnene. «Her finner vi sjøsamer både som fiskere og som arbeidere på oppdrettsanlegg, noe som tilsier at konflikten mellom fiske og oppdrett ikke nødvendigvis følger etniske skillelinjer», skriver Hersoug og kolleger i boka «Kampen om plass på kysten» (Hersoug et al. 2012:73). Etter vår mening er dette ikke en stor problemstilling, ettersom det her handler om konflikt ikke mellom etniske grupper, men om forskjellige typer arealbruk der de rådende retningslinjene går ut på å sikre «arealene til tradisjonelle fiskeplasser og gyteområder av vesentlig betydning for fiske i samiske kyst- og fjordområder» (jf. Sametingets planveileder punkt 6.1). Eksempelet fra Alta kommune er et godt eksempel fordi

det viser at de eksisterende retningslinjene og veilederne fungerer godt i praksis, i hvert fall som del av offentlig planlegging, og de gir muligheter til at samiske interesser kan få en stemme. Hvordan samiske fiskere har det i Alta i dag er en annen sak, som vi ikke skal komme inn på her.

2.3 Kvæningen kommune – en uløst konflikt mellom fjordfiske og oppdrett

I saken om konflikt mellom oppdrett og fjordfiske utenfor Spildra i Kvæningen kommune illustreres hvilken vekt Sametingets innsigelse har i forhold til kommunestyrets avgjørelse, og utkommet av saken vil også illustrere hva som skjer når en kommune ikke tar Sametingets innsigelse til følge. Kvæningen kommune er del av Sametingets virkeområde for tilskudd til næringsformål (STN området) og ifølge Evjens kartlegging av befolkningen i Kvæningen var 80 % av befolkningen på Spildra registrert som samer ved 1930-folketellingen (Evjen 2007). Småskala fjordfiske har lange tradisjoner i Kvæningen, og særlig knyttet til det levende fiskerimiljøet rundt øya Spildra. Området mellom Spildra og Reinfjorden er en viktig fiskeplass for reke, seinot og kystfiskeflåten fra Kvæningen, Skjervøy og Nordreisa. Ravelsnes er av områdene hvor fiskerne hadde slike faste plasser og det er dette området som er omstridt i dag på grunn av plassering av oppdrettsanlegg.

Ved oppstarten av kystsoneplanlegging for kommunen i 2001 søkte Jøkelfjord Laks AS om å sette ut et nytt matfiskanlegg ved Ravelsnes på østsiden av Spildra. Dette førte til store protester blant fiskerne. I brev av 29.03.01 og 10.02.03 går Spildra Fiskarlag mot at de får ta i bruk denne lokaliteten. Fiskarlaget skriver:

Vi opplever at våre gamle fiskeområder beslaglegges gjennom oppdrettsnæringas ekspansjon. ... Jøkelfjord, Storbukta, Skorpesundet (oppdrettsanlegg lagt midt i Sækkogærgi), Alteidet. Søknaden om anlegg ved Godabælli, de gode gyte plassene nord for

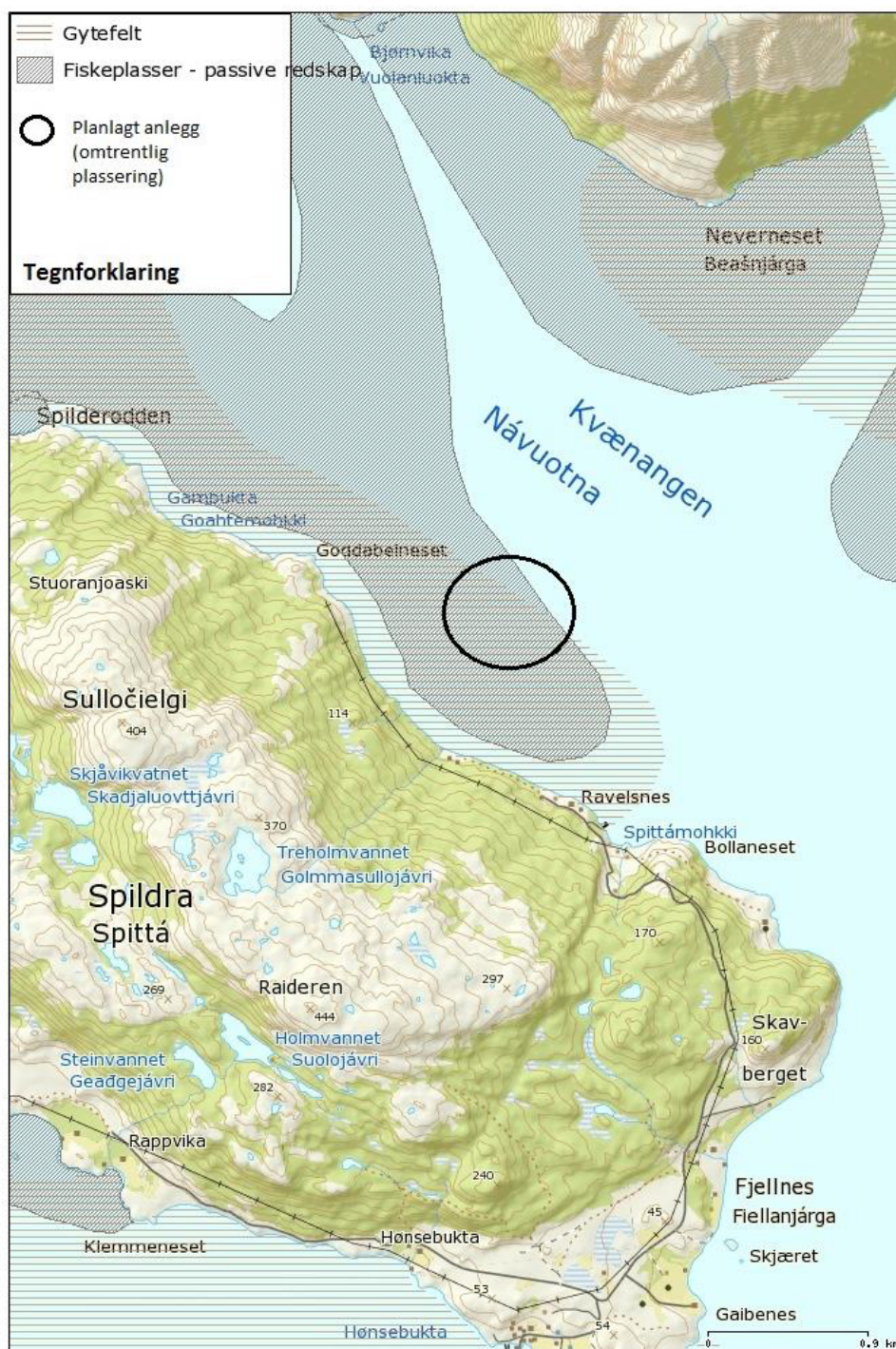
Spildra og nå mellom Gaskaspitta og Ravelsnes (...) Vi har fisket på våre tradisjonelle fiskeplasser i uminnelige tider og mener derfor å ha hevdvunnene rettigheter i fjorden.

I saksframlegget som fulgte kystsoneplanen til planutvalget i Kvæningen kommune ble innspillene fra fiskarlagene tatt med i betraktning. Saksutrederne pekte imidlertid på svakheter i planleggingsprosessen, hvor det ikke ble presisert at planen skulle være et grunnlag for politiske beslutninger og at det ikke ble foretatt en gradert vurdering av hvor viktige områdene var. Videre mente utrederne at «*De lokale fiskerne som har deltatt i utarbeidelsen av kartet har ingen enerett på sannheten omkring hvilke områder som er viktige*» (Sametingets arkiver, brev av 12.10.2005). Dette betyr at det er ulike meninger også blant fiskerne om hvilke områder som er viktige, og at kommunen stadig må veie ulike interesser opp mot hverandre.

Ved behandlingen av kystsoneplanen satte Sametinget bortfall av lokaliteten ved Spildra som forutsetning for at de ikke skulle komme med innsigelse. Fiskeområdet Ravelsnes ble betegnet som svært viktig for tradisjonelle fiskerier som utøves av samiske fiskere og andre. I runden rundt kystsoneplanen i 2005 ble imidlertid ikke søknaden om matfiskanlegg fremmet på nytt av Jøkelfjord Laks AS.

I 2015 kom imidlertid Marine Harvest inn i bildet som ny eier, og de som søkte om dispensasjon fra kystsoneplanen for å få bruke lokaliteten Ravelsnes (se figur 1). Da hadde kommunen rullert kystsoneplanen og fiskerne på Spildra hadde fått gjennomslag for at området rundt Ravelsnes ikke skulle brukes til oppdrett. Etter et møte med selskapet snudde politikerne likevel i saken og ønsket å gi dispensasjon til selskapet.

Dispensasjonsvedtaket våren 2015 utløste en full høringsrunde, og en storm av protester. Det lokale fiskarlaget, Fiskarlaget Nord, Miljøvernforbundet, Sametinget, Kystverket, Fiskeridirektoratet, bygdelaget på Spildra, og den lokale fiskebedriften Spindaj gikk mot.



Figur 1. Spildra med områder for fiske og gyteområder utenfor Ravelnes, samt inntegnet omtrentlig plassering av planlagt anlegg (basert på Kvænangen kommunes saksframlegg).

Rådmann og formannskap sa nei, men et tverrpolitisk flertall i kommunestyret snudde og åpnet for at Marine Harvest og Helgeland havbruksstasjon fikk bruke lokaliteten med navnet A10 utenfor Spildra. Det til tross for sterke innsigelser fra både bygdelag, fiskarlag og Sametinget.

Fiskeridirektoratet frarådet etablering av lokaliteten i sitt hørings svar siden de berørte både gytefelt for torsk og rekefelt, og de mente at lokaliteten kunne flyttes for å begrense de negative påvirkningene på fiskeriinteressene. Sametingets innsigelse ble begrunnet slik:

Vår innsigelse og merknader begrunnes i hensynet til samisk/lokal tradisjonell bruk av fiskeområder ved Spildra Øst. Det er betydelig lokal motstand fra tradisjonelle lokale fiskere og brukere av området i denne saken, noe Kvæningen kommune er orientert om.

Sametinget kan ikke se at samiske lokale forhold og hensyn vedrørende tradisjonelt fiske ved Spildra Øst er utredet og tillagt vesentlig vekt i deres høring og innstilling til akvakultur i området. Vi minner om at det påligger kommunen å sikre kultur og naturgrunnlaget for samisk kultur, næring og samfunnsliv i deres planlegging, jamfør plan- og bygningsloven § 3-1.

Fiskernes og lokalsamfunnets argumenter ble en sak i flere artikler i lokal og regional presse. Der fremstilles de lokale fiskerne som sjanseløse mot de rike eierne av gigantene Marine Harvest, og mange satte sin lit til Sametinget: «Sametinget er snart de eneste med innsigelsesrett her. De stoppet det i forrige omgang, og vi har henvendt oss til dem nå,» uttalte fiskeren Roy Iver Isaksen til avisa. For fiskernes del handler konflikten om forutsetningene for å drive fjordfiske på den måten de gjør i dag.

Driftsmodellen vår gjør det også umulig å flytte til fiskefelt som ligger lengere ute. Vi går ut om morgenen og trekker garna. Når vi kommer hjem skal fisken skjæres og produseres. Vi har ikke anledning til å kjøre 5 timer for å komme til og fra fiskeplassen. Da får døgnet for få timer til at vi skal kunne gjøre jobben. Dessuten er båten vår for liten til å gå til Rødøya når været er rufsete. Og sannsynligvis er det bare et tidsspørsmål før de vil ønske å etablere anlegg i Reinfjord og ved Rødøya også. Da vil vi bli presset helt ut mot åpent hav» (Trond Isaksen til avisa Nordlys).

Den lokale bedriften Spindaj driver med småskala-produksjon av lokale produkter, og lager både fiskekaker og karder saueull. Sigrid Iversen er sentral i virksomheten, og betegner Ravelsnes som den aller viktigste fiskeplassen deres:

Det ene er at Marine Harvest rent fysisk skal legge beslag på den aller viktigste fiskeplassen vår. Det andre er at oppdrettsvirksomhet her vil stanse alt innsig av fisk til området.

Dette er et gytefelt for torsken. Når fisken kommer inn og får lakselukta i nesen snur den. Jøkelfjord var jo en kjempebra fiskefjord tidligere. Nå er det helt slutt, der inne.

Marine Harvest på sin side forsvarte sin aktivitet med hensyn til bedriftens lønnsomhet:

I dag har vi for få egnede lokaliteter. Det innebærer at vi må sette ut flere generasjoner smolt på samme sted. Det ønsker vi ikke å gjøre fordi det innebærer høyere risiko for sykdomsutbrudd, det kan få veldig store konsekvenser. Får vi spredt høst- og vårgenerasjonen på hver sin lokalitet vil skadevirkningene ved sykdom kun ramme den ene generasjonen (Nord 24.no (2015)).

Den 13. november 2015 ble saken endelig behandlet i kommunestyret, og et flertall gikk inn for å gi dispensasjon for en periode på 5 år på tross av flere negative høringsuttalelser og innsigelsen fra Sametinget. «Det er snakk om fra 7 til 15 arbeidsplasser. Og det er ikke bare å heste opp i Kvæningen», sa kommunestyrerepresentant Ronald Jensen (H), som stemte for dispensasjonen. Sametinget har i brev av den 15.12.2015 klaget på vedtaket og bedt kommunen trekke Spildra Øst ut av kystzoneplanen. Om vedtaket opprettholdes, sendes klagen videre til Fylkesmannen. Sametinget viser i brevet til at de ikke kan se at forbeholdene som kommunen har tatt vil føre til fortsatt bærekraftig bruk av fiskeområdene, og at de ikke kan se at saken er utredet i forhold til § 8 i naturmangfoldloven.

2.4 Oppsummering

Saken fra Kvæningen kommune er en av de første sakene hvor en konflikt mellom fjordfiske og oppdrett ikke har blitt løst lokalt, hvor Sametinget har opprettholdt sin innsigelse, og hvor kommunen ikke har tatt hensyn til innsigelsen i vedtak om dispensasjon. Dette har sin forklaring i at dette er en sak om dispensasjon fra en kystzoneplan for ett konkret sjøareal, hvor det allerede foreligger sterke protester fra lokalsamfunn og fiskere. I tilfellet Alta kommune kunne kommunen tilby alternative eller økte arealer innenfor planen til fiskerne, men i dette tilfellet argumenterer

fiskerne med at det er lokaliteten Ravelsnes i seg selv som er viktig og at det vil være vanskelig å erstatte denne. Som i andre tilfeller er det sannsynlig at de miljømessige påvirkningene på selve sjøarealene (fiskefeltet og gyteområdene) vil være vanskelig å påvise.

Det vi skal se på i det videre er hva som mangler i det eksisterende rammeverket og hvilke alternative rammeverk som kunne vært aktuelle for samiske lokalsamfunn i lignende tilfeller.

3 Kunnskapshull og alternative løsninger

I denne delen skal vi først se på mangler i de eksisterende retningslinjene som setter skranker for muligheten til at samiske lokalsamfunn og interesser kan få gjennomslag for sine syn i arealsaker. Vi ser også på hvilke alternative instrumenter som kan bøte på dette. Vi vil særlig trekke fram mangelen på kunnskap og kunnskapsproduksjon om det samiske naturgrunnlaget og næringsutøvelse som en utfordring innenfor det eksisterende rammeverket. Mangel på anerkjennelse av sedvanemessige rettigheter til sjøarealer trekkes også fram som en underliggende utfordring for samiske interessegrupper og lokalsamfunn.

3.1 Mangel på produksjon av kunnskap om naturgrunnlaget for samisk kultur

Hvordan innhentes så kunnskapen om det samiske naturgrunnlaget i planprosesser og når trengs den mest? Ideelt burde denne kunnskapen kommet fram på bordet allerede når kommunen skal planlegge arealbruken gjennom deltagelse fra samiske interessegrupper direkte. I Alta kommune deltok sameforeninger, men også Fjordfiskernes forening, som var en forening spesielt for tradisjonelt og småskala fjordfiske. I Kvænan-gen kommune har lokalsamfunnet på Spil-dra en uttalt samisk identitet og har aktive organisasjoner slik som bedriften Spindaj og

lokale fiskere som argumenterer for at det er viktig å ta vare på tradisjonelle driftsformer.

Sametingets ansatte bemerket at konflikter omkring lokalisering av oppdrett sjelden oppstår før lokaliseringen er et faktum og konsekvensene av etableringen blir mer synlige. Da er det ofte lokale fiskarlag eller andre organisasjoner som tar kontakt med Sametinget. Muligheten som Sametinget da har til å påvirke vil derfor variere utfra hvilket stadium planleggingsprosessen eller dispensasjonssaken er i. I tillegg til å uttale seg til kystsoneplaner er Sametinget også med i regionale planforum der flere kommuners kystsoneplaner settes i sammenheng og der sentrale aktører kan komme med innspill på et tidlig stadium i planleggingsprosessene. På dette stadiet er det ikke behov for konkret kunnskap om samisk bruk av sjøarealer, forutsatt at planene tar hensyn til tradisjonelt fjordfiske generelt, noe som både fiskarlag og Fiskeridirektoratet arbeider spesielt med. Dette er for eksempel formulert i forskrift om samordning av tidsfrister i behandlingen av akvakultursøknader, kommentar til § 4: «Myndigheter som skal gi uttalelser» – eks. fylkesmannens uttalelser om vilt, friluftsliv med mer og Fiskeridirektoratets regioner, som skal gi uttalelse om fiskeriinteresser, herunder samiske fiskeriinteresser.»

Sametinget uttaler seg kun generelt til planer basert på hensynet til grunnlaget for samisk kultur, og i få tilfeller blir sakene så konkrete som i Alta og Kvænan-gen kommune. Utover innspill fra fiskarlag og interessegrupper har verken Sametinget eller andre ansvarlige myndigheter verktøy for å innhente informasjon om det samiske naturgrunnlaget og samisk tradisjonell bruk av sjøarealer i kommunene som sender sine planer på høring. Dette til tross for at bruken av erfaringsbasert kunnskap står sentralt i naturmangfoldloven.

En svært viktig prosess er innhenting av kunnskap gjennom kartdatabaser og innsynsløsninger på Internett der det meste av offentlig informasjon om arealer i Norge ligger tilgjengelig. Det er her forvaltere, plan-

leggere og andre innhenter informasjon om de aktuelle arealene. Det finnes imidlertid nesten ikke noen informasjon sortert under kategorien «samisk bruk», med unntak av informasjon om reindriftens arealbruk og samiske kulturminner. Siden andre tema ikke er produsert i kartdatabasene, kommer de heller ikke med i planleggingen. Når det gjelder kartdatabaser og informasjon om samisk bruk av sjøarealer, er gyteområder og fiskefelter kartfestet av Fiskeridirektoratet for kystområdene generelt det nærmeste man kommer informasjon om hvilke sjøarealer som er viktige som materielt grunnlag for samisk kultur. I saken fra Spildra er konflikten mellom oppdrett og fiske på lokaliteten Ravelsnes lett synlig fordi Fiskeridirektoratet allerede har kartlagt viktige fiskeområde og gytefelter, og det kommer klart fram at anlegget kommer i konflikt med områdene. Det som mangler i denne konkrete saken er en ytterligere kartlegging av hvordan de lokale fjordfiskerne bruker områdene rundt Spildra, og hvilken betydning (verdi) akkurat områdene rundt Ravelsnes har i forhold til andre, alternative fiskefelter rundt øya. Dette kan kartlegges, for eksempel ved å undersøke hvilke driftsmønster flåten har ikke bare i forhold til Ravelsnes, men generelt i området, den sesongvise bruken av områdene, og hvilke arter det fiskes på, hvilke seilingsleder som brukes samt hvordan fiskemønstrene endres gjennom året og ved svingninger i bestander og ved bruk av ny teknologi. Sammenstilt med tradisjonell eller erfaringsbasert kunnskap om fisket i området over tid vil dette gi et bedre bilde av verdien av sjøarealene som naturgrunnlag for samisk kultur og næringsutøvelse, samt samfunns livet på Spildra og i Kvæningen generelt. Informasjon om naturgrunnlaget for samisk kultur finnes altså tilgjengelig, men ikke på samme måte som informasjonen som allerede er produsert og gjort tilgjengelig for forvaltere i offentlige databaser. For at denne informasjonen skal bli tilgjengelig, må den først tolkes som relevant for punktet «sikring av naturgrunnlaget for samisk kultur» av planleggere og forvaltere i prosesser der dette temaet dekkes. Om kunnskapen ikke finnes,

må det innhentes ny kunnskap, for eksempel ny kunnskap om tradisjonell bruk av sjøarealer. Her støter imidlertid de fleste på utfordringer siden det er kostnadskrevende å innhente kunnskap utover den eksisterende. Naturmangfoldlovens veileder presiserer at det i de fleste tilfeller ikke skal innhentes ny kunnskap, men at tiltak skal basere seg på eksisterende kunnskap siden kravet til kunnskapsgrunnlaget gjelder «så langt det er rimelig». Det er særlig i den første fasen av et prosjekt at det foregår innhenting av ny kunnskap, og kostnadene ved innhenting av ny kunnskap må alltid vurderes i forhold til den mulige miljøpåvirkningen av tiltaket.

Når det gjelder større tiltak som utløser krav om konsekvensutredning, er det annerledes – her gjøres ofte en egen utredning på temaene samisk tradisjonelt fiske, eller lignende. I samisk sammenheng har det vært gjort flere utredninger med tema sjøsamisk fiske og tradisjonell bruk, slik som i konsekvensutredningsprosesser. Da står utreder mye friere til å innhente og dokumentere erfaringsbasert kunnskap, og ofte gjøres dette av forskere gjennom en kombinasjon av studier av historisk materiale og intervjuer med brukere av området som utredes. Dette arbeidet krever imidlertid at metoder og premisser for arbeidet må tolkes og lages før de kan anvendes, noe utredere på andre tema der det er utviklet aksepterte og mye brukte metoder for utredning av et tema unngår.

Det er verdt å merke seg at det hele tiden er andre aktører enn Sametinget som produserer kunnskapen om sjøarealene det er snakk om i plansaker. I eksempelet fra Alta kommune spilte Fiskeridirektoratets kartverktøy med kartlagte fiskeområder en stor rolle, der de fleste fiskeri-interessene, også de samiske, hadde bidratt med sin kunnskap. Sametingets rolle er altså å peke på at kunnskapen ikke er god nok utfra det som allerede foreligger, og eventuelt be om innhenting av mer kunnskap, når den kommer med innsigelser. Sametingets rett til innsigelse er slik sett et kraftig virkemiddel for samiske lokalsamfunn og/eller interessegrupper fordi

den kan legge sterke føringer på kystzoneplanleggingen. Potensielt kan den ta en sak hele veien til Kommunal- og regionaldepartementet, og gjøre det svært vanskelig å få godkjent en plan om kommunen ikke kommer til enighet med Sametinget. Dette er imidlertid en situasjon de fleste ønsker å unngå, og med tilgang på kunnskap om samisk bruk av sjøarealer er det lite som står i veien for at kommunene utarbeider planer som sikrer det samiske naturgrunnlaget på en god måte.

Oppsummert er det en hovedutfordring at det mangler kunnskap om det samiske naturgrunnlaget og om samisk bruk i sentrale kilder til kunnskap som brukes i offentlig planlegging. *Vi anbefaler at Sametinget utreder behovet for å opprette en egen database med informasjon om samisk naturgrunnlag og bruken av det.*

3.2 Konsultasjoner som verktøy for samiske interessegrupper i forvaltning av sjøarealer

Fram til 2010 kunne Sametinget konsultere med Fiskeridirektoratet om tildeling av oppdrettskonsesjoner, men siden denne myndigheten ble flyttet til fylkeskommunen etter innføringen av forvaltningsreformen, er denne muligheten nå borte. Vår gjennomgang av hvordan tildeling av konsesjoner for oppdrett blir behandlet i Sametinget viser at dette egentlig ikke har noen stor betydning. Det var sjelden eller aldri konsultasjoner med Fiskeridirektoratet fordi en konflikt med fjordfiske sjelden var synlig før konsesjonen ble tildelt, og det var vanskelig å argumentere for at fiskerne og andre berørte parter ikke allerede hadde blitt hørt etter at tildelingen hadde skjedd. Om en sak kommer til departementsnivå, kan Sametinget i tillegg til den vanlige saksgangen også be om konsultasjoner om saken.

Ifølge konsultasjonsavtalen kan også samiske lokalsamfunn eller særlige interesser konsulteres direkte. Det er imidlertid sjelden at en konflikt har blitt så konkret at det har

kommet til konsultasjoner med et ansvarlig departement om oppdrettssaker. I eksempelet Alta kommune ble innsigelsen til Sametinget imøtekommet av kommunen, og i eksempelet fra Kvænangen ble den først imøtekommet, men så ikke tillagt mer vekt enn andre hensyn ved søknad om dispensasjon fra kystzoneplanen. Det vil vise seg med tida hvor saken havner til slutt.

Et unntak er saken om etableringen av torskoppdrett i Storfjord, der fiskerne var svært aktive og viste til negative konsekvenser av oppdrett av torsk i gyteområder for torsk, noe som fant støtte både hos Fiskeridirektoratet og i sentrale forskningsmiljøer, deriblant Havforskningsinstituttet. Saken var et tema i konsultasjoner mellom Sametinget og Fiskeridepartementet om endring av akvakulturlovgivningen, og formuleringer om at oppdrett av torsk ikke skulle plasseres i gyteområder for torsk ble tatt inn i Sametingets planveileder og i akvakulturlovgivningen. Torskoppdretten ble også flyttet fra sentrale gyteområder i Storfjord og til slutt lagt ned (Brattland 2012). I denne konkrete saken var Sametinget kun en av mange aktører som stilte spørsmål ved de miljømessige konsekvensene av torskoppdrett i gyteområder for vill torsk. Konsultasjoner med Sametinget spilte derfor ikke noen stor rolle i saken om torskoppdrett i Storfjord. Det vil være større risiko forbundet med å ta opp en sak der kunnskapsgrunnlaget og konklusjonene er mer usikre. Å bruke konsultasjoner som verktøy i slike saker fordrer derfor et godt kunnskapsgrunnlag for å gjøre klar sammenhengen mellom etablering av et tiltak og negativ påvirkning på naturgrunnlaget for samisk kultur og næringsutøvelse. Dette illustrerer behovet for mer tilgjengelig kunnskap om det samiske naturgrunnlaget i offentlige databaser.

Hvilke andre muligheter vil samiske lokalsamfunn ha for påvirkning i saker slik som eksempelet fra Kvænangen? Vi har sett at mulighetene for påvirkning på kommunens planlegging og Sametingets innsigelsesmulighet allerede er brukt. Det som gjenstår

etter PBLs føringer er mekling med fylkesmannen og til slutt departement, eventuelt konsultasjon mellom Sametinget og departementet om saken ikke løser seg på lavere nivåer.

En annen mulighet er direkte dialog med Marine Harvest, og Sametinget har ifølge ansatte allerede vært i møter med selskapet. Her har temaet vært hvilke forhold Sametinget mener bør utredes nærmere, og hva selskapet eventuelt kan bidra med i prosessen. I relasjoner mellom Marine Harvest og urfolksgropper i Canada er direkte dialog mellom selskapet og urfolkssamfunn en vanlig framgangsmåte. Utfallet av dialogen mellom selskapet og ulike urfolkssamfunn i British Columbia har for eksempel variert fra at selskapet sponser tjenester for innbyggerne til overordnede prinsipper for hvordan selskapet skal oppføre seg i urfolkenes territorier og hvordan de skal drive sin virksomhet på en økologisk og kulturelt bærekraftig måte (Schreiber og Brattland 2011). Temaet direkte dialog med selskaper er imidlertid utenfor denne rapportens ansvarsområde.

3.2.1 Politiske føringer for relasjonen mellom oppdrett og fjordfiske

Sametingets argumenter i eksempelet fra Kvænangen handler i stor grad om at det generelt skal tas hensyn til grunnlaget for samisk kultur. Det mangler imidlertid retningslinjer for forholdet mellom lakseoppdrett og tradisjonelt fiske som konkretiserer i hvilke tilfeller det foreligger en uønsket bruk av arealene sett fra Sametingets side. I saken om torskeoppdrett i Storfjord var det en klar sammenheng mellom relasjonen gyteområder – torskeoppdrett, og dette gjenspeiles i punktet om at dette skal unngås i Sametingets planveileder. I konflikter mellom lakseoppdrett og fjordfiske er den vitenskapelige kunnskapen om konsekvensene imidlertid mer uklar, og det har hittil ikke vært foretatt noen overbevisende studier som viser at påvirkningene er ensidig negative (Maurstad et al 2007). Dette forhindrer imidlertid ikke at Sametinget ikke kan legge politiske føringer for hvordan relasjonen mellom

arealer for fjordfiske og lakseoppdrett skal være, på samme måte som det foreligger føringer for relasjonen mellom gyteområder og arealer for torskeoppdrett i Sametingets planveileder. *Vi anbefaler at det tas inn en formulering i Sametingets planveileder som regulerer forholdet mellom arealer for tradisjonell næringsutøvelse og havbruk.*

3.3 Eksisterende kunnskapsgrunnlag og tradisjonell kunnskap

Når det gjelder kravet om å legge vekt på erfaringsbasert kunnskap illustrerer eksempelet fra Kvænangen at kommunen har lite å tape på å ikke legge vekt på denne i dispensasjonssaker. Vanligvis vurderes kunnskapsgrunnlaget som tilstrekkelig og oppfylt når kunnskap om ressursene det gjelder finnes i etablerte databaser som Artsdatabanken, Naturtypebasen, Direktoratet for naturforvaltning og WMS. Samtidig er det ikke eksplisitt sagt i Plan- og bygningsloven at erfaringsbasert kunnskap *skal* hentes inn, her er det bare Sametinget som er «vaktbikkje» i forhold til dette punktet. Det står også lite i tilgjengelige veiledere om kilder til erfaringsbasert kunnskap og hvordan denne kan finnes om den ikke er tilgjengelig².

Kostnadene ved en slik innhenting vurderes som større enn miljøpåvirkningen – for eksempel ved planlegging av områder for akvakultur, og kunnskap om samiske forhold etterspørres heller ikke med mindre det blir et tema i etterkant, slik som i Spildrasaken. Med andre ord, om noe kunnskap om det naturgrunnlaget generelt finnes i disse basene, skal det svært mye til før det gjøres ny innhenting av kunnskap spesielt om ressursen som grunnlag for samisk kultur.

² I veilederen til naturmangfoldloven nevnes organisasjoner og enkeltpersoner, lokalsamfunn, kommuner og andre myndigheter, og i en tabell over kilder til kunnskap står enkelte organisasjoner listet opp som Norsk Botanisk Forening, Norsk Zoologisk Forening, Norsk Ornitologisk Forening, lokale organisasjoner, universiteter, høyskoler (eks. Samisk høyskole), naturvitenskapelige muséer etc.

For de fleste saker der det står om konflikt mellom fiskerier og oppdrett, er Fiskeridirektoratets kartdatabase en sentral kilde til kunnskap. Denne er spesiell fordi den også gir informasjon om samisk bruk av naturgrunnet, uten at den gjør dette eksplisitt. Som en oppfølging av naturmangfoldloven har Fiskeridirektoratet i løpet av de siste årene bygd opp en nasjonal kartdatabase over gyteområder og fiskefelt i fjorder og nære havområder. Direktoratet har gjort en innsats for å hente frem lokal kunnskap fra muntlige kilder. De har oppsøkt lokale fiskarlag og gjennomført intervjuer med fiskerne, for å kartlegge bruken av de nære havområdene. Denne informasjonen er overført til digitale kart, som er åpent tilgjengelige på nett (<http://kart.fiskeridir.no>). Fra havforskningens side har interessen for fjordområdene økt de siste 20 årene, og informasjon om gyteområder i fjordene som Fiskeridirektoratet har samlet fra muntlige kilder, blir etter hvert verifisert av Havforskningsinstituttet, slik at dokumentasjonen får en vitenskapelig godkjenning. For kystsoneplanlegging og behandling av søknader om nye lokaliteter for oppdrett er dette en viktig informasjonskilde. For øvrig er dette stort sett den eneste lett tilgjengelige kilden de har om lokale fiskeområder og gytefelt.

Fiskeridirektoratets kart er forholdsvis detaljerte, men de gir ingen pekepinn når det gjelder gradering av verdi og viktigheten av de ulike områdene, dvs. om noen er viktigere enn andre. De har heller ikke blitt oppdatert siden den første innsamlingen, og den hadde dessuten ikke fokus på samiske særtrekk ved bruk av kyst- og fjordområder. Fiskeridirektoratets verktøy er slik sett ikke en tilstrekkelig kilde til kunnskap om samisk eller tradisjonell bruk av sjøområder, men den har potensiale til å bli det, eller den kan brukes som en kilde sammen med andre kilder for å gi et bilde av samiske lokalsamfunns bruk av sjøområder. Siden også fiskarlag i samiske kyst- og fjordområder har bidratt til innsamlingen er dette også en kilde til kunnskap om det samiske naturgrunnet og samisk næringsutøvelse. Siden både fiskeområder og

gyteområder står spesielt nevnt som del av det samiske naturgrunnet i Sametingets planveileder, burde det være mulig å utarbeide en oversikt over disse i de allerede eksisterende databasene for kommunene som er med i STN-området.

Her kan erfaringsbasert eller lokal kunnskap være en supplerende kilde til informasjon, slik som dokumentasjon av lokal historie og bruk av landskap gjort av samiske språk-, kultur- og ressursentre. Det er som nevnt tidligere imidlertid få retningslinjer for hvilken form kunnskapen som hentes inn skal ha. Skal den for eksempel synliggjøres på kart eller i tabeller, innhentes gjennom intervju, og knyttes til konkrete gjenstander eller deler av økosystemer.

Dette er forholdsvis sentrale problemstillinger i faglitteraturen om tradisjonell kunnskap (Thuestad og Eythorsson 2015). Her kan eksisterende kilder hjelpe et stykke på vei, men de vil ikke være tilstrekkelig. Det vil være nødvendig å gå til muntlige kilder, det vil si de lokale brukerne av område. For sjøsamiske områder har Sjøsamisk kompetansesenter påbegynt en kartdatabase som inneholder lokal økologisk kunnskap, kulturminner og annen informasjon knyttet til tradisjonell bruk av landskap og sjøområder. Å dokumentere tradisjonell bruk av arealer og erfaringsbasert kunnskap om ressurser i et område gjennom kartfesting av bruken er en forutsetning når det gjelder planlegging av arealbruk. Dette er også en sentral metode i dokumentasjon av bruken av områder som eies av Finnmarkseiendommen og som utføres i regi av Finnmarkskommisjonen. Også Sametingets kulturminnevern kan være en modell for hvordan tradisjonell kunnskap gjøres tilgjengelig i databaser.

Vi anbefaler at det utarbeides konkrete retningslinjer for hvordan tradisjonell kunnskap bør innhentes. Særlig bør det understrekes at kunnskap bør innhentes gjennom intervjuer og kartfestede undersøkelser av lokal bruk av ressursene.

3.4 Mangel på kunnskap om den totale bruken av sjøarealene

Å sikre naturgrunnlaget for samisk kultur gjennom tilgang på arealer (Sametingets planveileder punkt 6.1), er sentrale begreper i Sametingets planveileder som legger føringer for hva slags argumenter som kan brukes av samiske interessegrupper og av Sametinget selv. I eksempelet Alta kommune ble flere arealer i kystsoneplanen avsatt til formålet «tradisjonelt fiske». Dette betyr imidlertid ikke at saken dermed er løst, slik eksempelet fra Kvænangen illustrerer. Selv om det er avsatt arealer til fiske, kan planer dispenseres fra. Det er heller ikke uten betydning hvilke sjøarealer som faller bort.

I oppdrettskonflikter blir imidlertid fokuset ofte ensidig rettet mot konflikten mellom en avgrenset oppdrettslokalitet og naturgrunnlaget for samisk kultur forstått som en avgrenset fiskeplass eller ett gyteområde. Med tanke på utredninger om virkninger eller konsekvenser av et tiltak for det samiske naturgrunnlaget, faller fokuset automatisk på avgrensede, kartfestede arealer, altså fiskeplasser og gyteområder, der selve aktiviteten på disse arealene oppfattes som «kulturen» (fisket) som utøves i disse områdene. Som fiskerne på Spildra argumenterer for, handler det imidlertid om hvilken rolle flere gyteområder og fiskeplasser til sammen spiller for den totale driftsformen til fiskeflåten i et område. Sjøarealene er viktige i seg selv, men de inngår alltid i en relasjon til faktorer som lokal-samfunnets næringsutøvelse, den lokale fiskeflåtens driftsform, forholdet til fremmede fiskere, produksjonsanlegg, lokale sedvaner og tradisjoner, og økologiske svingninger.

Kartlegging av fiskemønster i Porsanger og Kåfjord (Brattland 2012) viser at fjordfiskere bruker store deler av fjorden eller sjøområdene gjennom sesongen, og at de flytter brukene etter fisken – ikke at de er avhengige av ett svært viktig areal gjennom hele sesongen slik som oppdrettsnæringen, og dermed kan kompenseres for tapet av ett areal med å bruke andre områder i større grad. Ret-

ningslinjene om at tilstrekkelige eller viktige arealer skal sikres kan implisere et bilde av at så lenge det er avsatt nok arealer til formålet «tradisjonelt fiske» i kystsoneplanen, må fiskerne kunne bruke hvilke som helst andre områder som erstatning. Dette er ikke nødvendigvis tilfellet. Vi mener at en i større grad bør ta med i bildet den totale bruken av sjøområdene som ett felt inngår i, der også seilingsleder og en mobil driftsform som er avhengig av å følge etter fisken og å veksle mellom flere fiskeområder samtidig, tas i betraktning.

Vi anbefaler at Sametingets planveileder i sterkere grad inkluderer hensyn til et lokal-samfunns totale bruk av sjøarealer i sine retningslinjer.

3.5 Vurdering av verdien av et areal

En utfordring som illustreres av argumentene til både fiskerne og Marine Harvest i Spildra-saken er at et sjøområde har ulik verdi for ulike grupper. For både fiskerne og Marine Harvest er Spildra Øst viktig fordi tilgangen til feltet utgjør en forskjell for måten fiskerierne og oppdrettsvirksomheten blir drevet på i Kvænangen. Mens den økonomiske verdien av feltet for oppdrettsvirksomheten lar seg måle, finnes det imidlertid få klare kriterier for å vurdere hvordan de samiske verdiene kan dokumenteres og verdisettes, slik at de kan veies opp mot andre interesser. Det er kostbart og tidkrevende å innhente dokumentasjon om dette, og det er ikke rimelig at Sametinget skal sitte med det hele og fulle ansvaret for dokumentasjon og verdisetting av samiske verdier og interesser i forvaltningen av sjøarealer. Det bør kunne forutsettes at offentlige faginstanser og forvaltningsinstitusjoner kan ivareta både norske og samiske interesser.

Problemstillingen har sammenheng med hvilken vekt som legges på «hensynet til naturgrunnlaget for samisk kultur» som naturmangfoldlovens § 14 slår fast. Spørsmålet henger også sammen med kartlegging av hvordan arealene brukes og hvilken verdi

de har for ulike næringer. Så snart det stilles spørsmål om avveining mellom ulike interesser og verdier, oppstår et behov for kriterier for gradering. Utfordringen med utredninger av samisk bruk av et område er at verdien av bruken ofte er svært liten i forhold til det planlagte tiltaket, det være seg verdien av sjøsamisk fiske i et avgrenset område i forhold til vindkraftanlegg, mineralanlegg, oljeanlegg eller oppdrettsanlegg. Selv om størrelsen på tiltaket er stort, vil verdien av den samiske bruken vurderes som så liten at konsekvensen av tiltaket havner på liten eller middels stor konsekvens (basert på standard metoder for vurdering av verdi og konsekvens, Statens vegvesens håndbok V712 (2014)).

Det er særlig punkt 6.2 i Sametingets planveileder som omhandler problemstillingene som Spildrasaken reiser (om at endret arealbruk ikke skal føre til irreversibel skade eller ødeleggelse av fisket). Det er her åpning for ikke å tillate etablering av anlegg som fører til at fiske faller bort (Sametingets planveileder). I Kvænangen kommune, som i andre kommuner, vil de økonomiske verdiene som følger med å tillate oppdrett i et område overstige verdien av det fiskerne henter opp fra det samme området.

Kvikstad (2013) peker på at det er kritikkverdigg at samiske hensyn sidestilles med andre hensyn, siden folkeretten krever særskilte tiltak for å sikre kulturvernet for minoriteter (jf. Konvensjonen om sivile og politiske rettigheter artikkel 27). Det er imidlertid sjeldent av kommuner eller Sametinget oppfatter samiske hensyn i forvaltning av sjøarealer som mer verdifull enn andre typer bruk. Som i saken om Spildra kan kommunestyrene velge ikke å ta hensyn til Sametingets innsigelser, og håpe på at saken smuldrer bort på veien før den når departementsnivå. Kanskje kommer Marine Harvest med et godt tilbud som Spildrafiskerne blir fornøyde med, eller det tilgjengelige kunnskapsgrunnlaget underminerer fiskernes protester. Det er bare når Sametinget bruker innsigelsesretten og anker til høyere instanser at hensynet til

samisk kultur får prioritet, og samiske interesser vurderes i forhold til andre interesser gjennom ytterligere utredninger eller gjennom konsultasjoner på departementsnivå. I dag mangler det allment aksepterte og kjente prinsipper for vurderinger av verdien av naturgrunnlaget for samisk kultur. Mer og lettere tilgjengelig kunnskap om dette feltet vil være til hjelp for lokalsamfunn og fiskere i saker slik som Spildrafiskernes konflikt med Marine Harvest. En mangel på retningslinjer for gradering av viktige fiskeområder, for vekting av samiske interesser i forhold til andre, og en mangel på konkrete retningslinjer som gjelder konflikten mellom lakseoppdrett og fjordfiske, gjør at akkurat denne problemstillingen havner mellom flere stoler.

Verdien av ressursen/bruken er også en vurdering som må ta hensyn til flere faktorer enn den økonomiske verdien av bruken slik den er i dag. Utfordringen er hvordan man kan måle verdien til et sjøområde, ikke bare den økonomiske verdien, men også verdien av den økologiske, sosiale og kulturelle bærekraften til det materielle grunnlaget for fisket. Hva skal denne verdien være basert på? Sametingets planveileder peker på at arealer skal sikres for tradisjonelle fiskeplasser og gyteområder av vesentlig betydning for fisket (punkt 6.1). I dag er bare den økologiske verdien av gytefeltet lett tilgjengelig i offentlige databaser, slik som i Fiskeridirektoratets kartdatabase. En parallell måling av verdien på et fiskefelt sett fra et samisk- eller lokalsamfunnsperspektiv vil være mye vanskeligere å gjennomføre i mindre planer, for eksempel en kommuneplan. Dette betyr at verdien til den samiske næringsutøvelsen ofte vil være for lite synlig til at konsekvensene blir store nok for å stoppe et tiltak. Planer på kommunalt nivå vil dessuten i liten grad kunne synliggjøre konsekvensene av tiltakene i forhold til et overordnet regionalt og nasjonalt perspektiv som vurderer betydningen av området for sjøsamisk kultur som helhet.

Hvilke kriterier er de viktigste for å måle verdien av et fiskefelt for samisk kultur? Er det på bakgrunn av at området benyttes mye

eller lite til tradisjonelt fiske, at fisket utføres med båter under 11 meter (jf. deltakerloven), eller det lokale fiskets historiske og kulturelle tilknytning til lokalsamfunnet? Har samiske navn eller at områdene er brukt over lang tid betydning? Her kan det være mange svar, som til syvende og sist avhenger av politiske vurderinger.

En løsning kunne være å detaljere kriteriene i Sametingets planveileder. For eksempel mangler det grader av konsekvenser for samisk kultur, der bare den største konsekvensen er nevnt (bortfall av fiske). Hva med at muligheten til fiske forringes eller endres? Her finnes det allerede eksempler fra metoder brukt i konsekvensutredninger der det er viktig å skalere konsekvenser fra små til store, og angi eksakt hva som regnes som en avgjørende påvirkning på fisket.

Sametinget selv har få ressurser for å drive et slikt arbeid, som i prinsippet skal kunne utføres av offentlige myndigheter uavhengig av Sametinget. Etter vår mening har Sametinget her et potensiale for å bidra med verktøy for lokalsamfunn og interessegrupper som ønsker å synliggjøre verdien av fiskefelt og sjøområder når det kommer til konfliktsituasjoner slik som mellom Marine Harvest og de lokale fiskerne på Spildra. I planveilederen ligger det et stort potensiale for å utarbeide mer nyanserte kriterier som gir rom for konkrete vurderinger av verdien til det samiske naturgrunnlaget, kulturutøvelsen og samfunnslivet.

Vi anbefaler at det utarbeides en mer detaljert veileder for hvordan verdien av samisk kultur skal vektes og vurderes ved konsekvensutredninger. Vi anbefaler at Sametinget legger til rette for en metodikk og prosesser der lokalsamfunn kan bidra med å sette verdi på egne sjøarealer.

3.6 Rettigheter til sjøarealer

I saken om konflikt mellom fiske og oppdrett rundt Spildra aktiviseres også spørsmålet om det foreligger allerede eksisterende rettighe-

ter til sjøarealene i Kvænangen som er opparbeidet av befolkningen på Spildra. I 2012 fikk Finnmarksloven et nytt tillegg i § 29 som åpner for at Finnmarkskommisjonen kan utrede krav om individuelle eller kollektive rettigheter til fiskeplasser i sjø- og fjordområder «dersom noen med rettslig interesse i en avklaring krever det». For områdene sør for Finnmark foreslår også Samerettsutvalget II at slike «særlige rettsdannelser» skal kartlegges om det fremmes krav om dette. Basert på undersøkelser av fjordfisket i fjordområder i Nord-Troms, inkludert Kvænangen, sier utvalget at «det har dermed formodningen for seg at de farvannene som kan være aktuelle for slike rettsdannelser, vil ligge i fjorder, bukter, sund og andre kystnære havområder som ut fra de naturgitte forholdene hovedsakelig har vært utnyttet av lokale fiskere» (NOU 2007:13 side 1104). Diskusjonene i Samerettsutvalget II og i andre relevante utredninger, slik som Kystfiskeutvalget, har imidlertid i hovedsak dreid seg om beskyttelse av fiske utøvd av lokalbefolkningen mot annet fiske, og ikke mot etablering av faste anlegg på fiskefeltene slik som oppdrettsanlegg eller andre tiltak. Det finnes derimot eksempler på slike som har fått en rettslig avgjørelse, slik som Kåfjorddommen, som også diskuteres av Samerettsutvalget II (NOU 2007:13 side 1105). Når det er snakk om slik konkurrerende bruk av arealene vil vi tro at det er behov for å utrede disse problemstillingene nærmere med tanke på for eksempel fortrinnsrett for samisk næringsutøvelse framfor annen bruk. Dette er en annen problemstilling enn konflikter mellom ulike grupper av brukere innenfor samme næring, slik som mellom fjordfiske med passive redskaper og kystfiske med aktive redskaper.

Om det foreligger særlige rettsdannelser for tradisjonelt fiske på sjøområdene i Kvænangen, ville Spildrafolket potensielt kunne kreve at deres bruk av sjøområdene rundt øya ble beskyttet mot inngrep slik som etablering av oppdrettsanlegg. Skogvang (2014) har utarbeidet retningslinjer for hva slags kriterier som bør gjelde for en nærmere undersøkelse av rettsserviv ved alders tids bruk,

for enkeltpersoner eller en gruppe personer (Skogvang 2014:22). Utover dette vil vi ikke gå videre inn på det rettslige aspektet ved forvaltning av sjøarealer i samiske kyst- og fjordområder. *Vi anbefaler at det tas høyde for at det kan foreligge særlige rettigheter til fiske i saker der det er konflikt mellom konkurrerende typer bruk.*

4 Oppsummering og anbefalinger

I denne artikkelen har vi pekt på noen hovedutfordringer for samiske lokalsamfunns og interessers mulighet til å få gehør for sitt syn i planlegging og forvaltning av sjøarealer. De to utfordringene, produksjon av forvaltningsrelevant kunnskap, og verktøy for vurdering av verdien av samiske sjøarealer, ser vi som grunnleggende for forvaltning av samisk bruk av sjøarealer. Vi har også pekt på anerkjennelse av rettigheter som et alternativ for samiske lokalsamfunns gjennomslag i konflikter om bruk av sjøarealer.

Det er både mangel på kunnskapsgrunnlag om naturgrunnlaget for samisk kultur og bruken av den. Kunnskapen som produseres må synliggjøres på en slik måte at den enkelt kan tas i bruk av de som etterspør den, det være seg samiske lokalsamfunn, planleggere eller utredere. Blant forvaltere i Sametingets administrasjon, som i kommuner og relevante institusjoner som Fiskeridirektoratet, er det stor etterspørsel etter mer kunnskap om samisk bruk av sjøarealer, både om hva det er men også om grunnleggende spørsmål slik som hvor det foregår, og ikke minst hvor viktige bruken er i hvilke områder. Vi mener at noe av denne kunnskapen allerede foreligger, men den er spredt og usystematisert, og det mangler metoder for å innhente og sette kunnskap inn i et rammeverk som er forståelig på tvers av ulike sektor- og fagfelt. Med andre ord foreligger det en grunnleggende mangel på produksjon av, og synliggjøring av samisk bruk av sjøarealer, samtidig som

forvaltere skal planlegge for denne bruken for å sikre naturgrunnlaget for samisk kultur gjennom sin praksis. En annen hovedmangel er *verktøy for hvordan det som oppfattes som tradisjonell samisk bruk skal vurderes i forhold til bruk som konkurrerer om samme sjøarealer, slik som oppdrettsvirksomhet*. Her finnes det allerede anbefalinger for norske forhold i Naturmangfoldlovens veileder, samt noen retningslinjer i Sametingets planveileder etter Plan- og bygningsloven. Videre har vi gjennom artikkelen kommet med noen forslag til løsninger på disse utfordringene som vi her oppsummerer i tre punkter som anbefalinger for Sametingets videre arbeid med planlegging og forvaltning av sjøarealer.

Endringer i Sametingets praksis eller forvaltningsrammeverk:

Vi anbefaler:

- å bruke Fiskeridirektoratets kartverktøy som en kilde til kunnskap om samisk bruk av sjøarealer samt supplere med lokale kartlegginger gjort av språksentre og andre sentre
- at Sametinget legger til rette for prosesser der lokalsamfunn kan bidra med å sette verdi på egne sjøarealer
- at Sametinget setter i gang et arbeid med å ta stilling til om det bør utarbeides en egen database med informasjon om samisk naturgrunnlag, eller om det er behov for produksjon av denne typen informasjon til eksisterende databaser
- at det utarbeides en veileder for hvordan verdien av samisk kultur skal vektas og vurderes ved konsekvensutredninger

Vi anbefaler formuleringer i Sametingets planveileder eller andre instrumenter som:

- regulerer forholdet mellom arealer for tradisjonell næringsutøvelse og havbruk
- i sterkere grad inkluderer hensyn til den totale bruken av sjøarealene i sine retningslinjer.

Samiske hensyn inn i annet lovverk/ forvaltningsrammeverk

Vi anbefaler at:

- samiske hensyn må innarbeides også i akvakulturlovgevingen
- det utarbeides konkrete retningslinjer om hvordan tradisjonell kunnskap skal innhentes (veileder til naturmangfoldloven)
- det tas høyde for at det kan foreligge særlige rettigheter til fiske i saker der det er konflikt mellom konkurrerende typer bruk.

5 Litteratur

- Arntsen, B(2007) Rettsoppfatning og praksiser knyttet til fjordressurser i Nord-Troms. I NOU 2007:14 Samisk naturbruk og rettssituasjon fra Hedmark til Troms – bakgrunnsmateriale for Samerettsutvalget. Justis- og beredskapsdepartementet, Oslo.
- Brattland, C. (2012). Monstertorsk, vitenskap og politikk i Storfjord. Produksjon av fiskerkunnskap i forvaltningen. *Samisk senters skriftserie*, (18), 35–59.
- Brattland, C. (2012). Making Sami Seascapes Matter. PhD-avhandling, Universitetet i Tromsø.
- Evjen, B. (2007). Samisk tilstedeværelse i området sør for Finnmark 1865–1930. I NOU 2007:14 Samisk naturbruk og rettssituasjon fra Hedmark til Troms – bakgrunnsmateriale for Samerettsutvalget. Justis- og beredskapsdepartementet, Oslo.
- Eythorsson, E og Thuestad, A (2015). Incorporating Traditional Knowledge in Environmental Impact Assessment – How Can It Be Done?. *Arctic Review*, [S.l.], v. 6, n.
- Johnsen, J.P and Hersoug, B (2014). Local empowerment through the creation of coastal space? *Ecology and Society* 19(2): 60, 2014
- Kvikstad, Y. H. (2013). Havressurslovens betydning for sjøsamisk kultur. Mastergradsoppgave i rettsvitenskap. Universitetet i Tromsø, Det juridiske fakultet.
- Maurstad, A., Dale T. and Bjørn P. A. (2007). “You wouldn’t spawn in a septic tank, would you?” *Human Ecology* 35.5 (2007): 601-610.
- Miljøverndepartementet 2012. Veileder. Naturmangfoldloven kapittel II.
- Nord24.no (2015). «Øya var fredet for oppdrett». Lastet ned 1.12.2015 fra <http://www.nord24.no/fiske/fiskeri-og-havbruk/oppdrett/oya-var-fredet-for-oppdrett-sa-brasnudde-politikerne-vi-er-klare-til-a-kutte-fortoyningene-til-merdene/s/5-32-27722>.
- NOU 2007:14 Samisk naturbruk og rettssituasjon fra Hedmark til Troms – bakgrunnsmateriale for Samerettsutvalget – rettsoppfatninger og praksiser knyttet til fjordressurser i Nord-Troms.
- Sametingets arkiver: Dispensasjon fra kystsoneplan i Kvænangen.
- Sametinget (2010). Sametingets planveileder. Sametinget.
- Skogvang, Susann Funderud (2014). Fiskerettigheter i sjø- og fjordområder utenfor Finnmark. Rapport til Finnmarkskommisjonen.
- Schreiber, D og Brattland, C (2011). Salmon Cultures. Indigenous Peoples and the Fish Farming Industry. Rachel Carson Centre.
- Statens vegvesen, 2014: *Konsekvensanalyser*. V712 i Statens vegvesens håndbokserie. Statens vegvesen, Region nord.

Norske nasjonalparker i samenes land

Jan Åge Riseth, NORUT

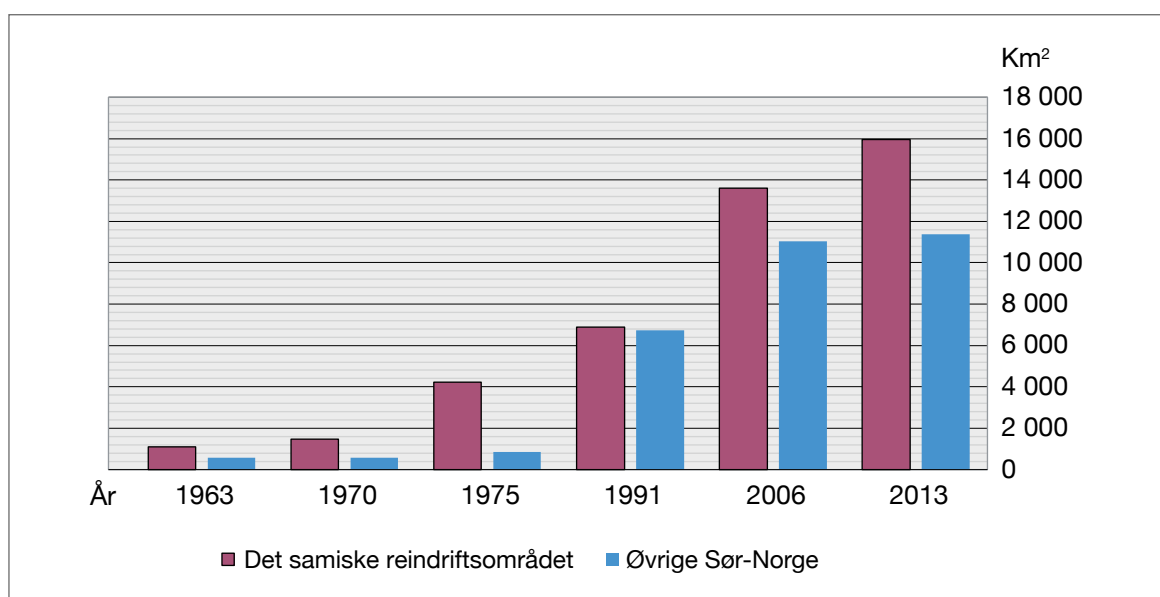
1 Introduksjon

Pr. 31.12.2014 var 17 prosent av Fastlands-Norges landareal vernet etter naturmangfoldloven. De til nå 37 nasjonalparkene utgjør nesten ti av disse prosentene (Miljødirektoratet, 2015) og har fokus i denne artikkelen. Norge fikk sin første nasjonalpark med Rondane i 1962, mens Børgefjell ble vedtatt året etter. Vernearbeidet er basert på landsplaner. Etter utredninger fremmet av Statens naturvernråd¹, henholdsvis i 1964 og 1986, ble det gjennomført høringsrunder og egen saksbehandling for hvert av verneforslagene. De forslagene hvor Miljøverndepartementet til slutt anbefalte vern ble lagt fram enkeltvis for

1 Et statlig ekspertorgan for naturvernsaker (1955–1990)

Kongen i statsråd og så opprettet som verneområder ved kongelige resolusjon.

Det nærmeste man kommer til en definisjon av hva som er anerkjente samiske områder i Norge, er det samiske reindriftsområdet. Dette utgjør omtrent 40 prosent av Fastlands-Norges landareal. Som anskueliggjøring av hvor stor andel av nasjonalparkvernet som er foretatt i norsk Sápmi, har jeg derfor valgt å fordele areal vernet som nasjonalpark mellom det samiske reindriftsområdet og det øvrige Sør-Norge (se figur 1). Når jeg skriver verneareal, mener jeg videre i denne artikkelen areal vernet som nasjonalpark.



Figur 1. Akkumulert nasjonalparkareal. Det samiske reindriftsområdet og det øvrige Sør-Norge (Egen sammenstilling basert på Miljødirektoratet, 2015)

De fleste av de første nasjonalparkene ble etablert innenfor det samiske reindriftsområdet. I 1975 utgjorde de «samiske» hele ti²

2 Gutulia, Femundsmarka, Gressåmoen, Børgefjell, Rago, Øvre Dividal, Ånderdalen, Stabbursdalen og Øvre Pasvik

av i alt tretten nasjonalparker, og de utgjorde samtidig 83 % av det totale vernearealet. I 1991 var den første landsplanen fullført med 17 nasjonalparker, hvorav 12 var innenfor det samiske reindriftsområdet. Hardangervidda nasjonalpark (etablert

1981) utgjorde da halvparten av vernearealet i øvrige Sør-Norge og bidro dermed til utjevning i areal mellom Sápmi og øvrige Sør-Norge. Vernevedtakene basert på den andre landsplanen ble fattet i perioden 2001–2013 og medførte en fordobling av det totale vernearealet. Status ved inngangen til 2016 er at Fastlands-Norge har 37 nasjonalparker, hvorav 23 er etablert innenfor det samiske reindriftsområdet. Reindriftsområdets andel utgjør dermed 58 prosent av det totale nasjonalparkarealet. Det betyr at samiske områder har 40 prosent mer av vernearealet enn andelen av landarealet skulle tilsi. Man kunne kanskje forvente at dette faktumet skulle gjenspeile seg i hvordan man etablerer og forvalter nasjonalparkene?

Selv om Samekomiteens innstilling av 1959 betød et vendepunkt i forhold til myndighetenes fornuksningspolitikk mot samene (Aarseth 2006), var det Altakampen som utløste den nyorienteringen av samepolitikken som «måtte» komme ut fra situasjonen både i Norge og internasjonalt. Dette ble formalisert i sameloven (1987) og en egen grunnlovsparagraf vedtatt i 1988, mens Sametinget ble etablert i 1989 og ILO-konvensjon nr. 169 ble ratifisert i 1990 (Bjerkli og Selle 2003). Et kanskje like viktig gjennombrudd i samepolitikken kom med finnmarksloven og konsultasjonsavtalen i 2005 (Bjerkli og Selle 2015).

Hele verneplanarbeidet har pågått parallelt med viktige samepolitiske begivenheter. Mange av vernevedtakene i den første landsplanen ble gjort parallelt med arbeidet fram mot den første hovedavtalen for reindrifta (1976). Utredningen for den andre landsplanen for nasjonalparker og andre større verneområder ble lagt fram i 1986. Dette var mens den nye samepolitikken var i støpeskjeen, dvs. tre år før Sametinget ble opprettet. Planen ble lagt fram som stortingsmelding fire år etter sametingsetableringa. De enkelte verneområdene (nye og utvidelser) ble så etablert i tiåret 2002–2012. Dette var mens både finnmarksloven, konsultasjonsavtalen og naturmangfoldloven ble behandlet og iverksatt.

Sametingets avtale med Miljøverndepartementet om retningslinjer for verneplanarbeid i samiske områder kom som følge av konsultasjonsavtalen³. Det kan være interessant å undersøke om samiske perspektiver har fått anledning til å prege vernearbeidet, og i så fall, til hvilken grad, i ulike tidsepoker. I dagens situasjon kan det være behov for å gi innspill til en evaluering av iverksatte reformer i vernearbeidet og avdekke mulige nye reformbehov.

Jeg har på bakgrunn av dette formulert følgende forskningsspørsmål:

- 1) *I hvilken grad har samiske perspektiver preget myndighetenes arbeid med etablering og forvaltning av nasjonalparker. Kan man spore endringer over tid?*
- 2) *Hvordan fungerer reformene i naturmangfoldloven i forhold til samiske perspektiver? Er det behov for ytterligere reformer?*

Jeg starter med å redegjøre for teoretisk tilnærming, metode og datagrunnlag for artikkelen. Så går jeg gjennom de ulike faktorene som jeg ser som viktigst for analysen, og så går jeg inn i en diskusjon som leder fram mot svar på forskningsspørsmålene.

2 Teori, metode og datagrunnlag

Artikkelen er basert på et bredt metodisk og empirisk grunnlag. Metodene er tekstanalyse og intervjuer. Datagrunnlaget er både offentlige dokumenter og data fra forsknings- og utredningsprosjekter i perioden 2002 til 2014 hvor jeg har deltatt, dels ledet, i regi av Norut og/eller Samisk høgskole.

Min teoretiske tilnærming er institusjonell analyse. Grunnleggende sett definerer denne fagtradisjonen institusjoner som rammeverk og sosiale betingelser for handling. Mennesker er alltid influert av standarder eller regler for hva som er akseptabel eller for-

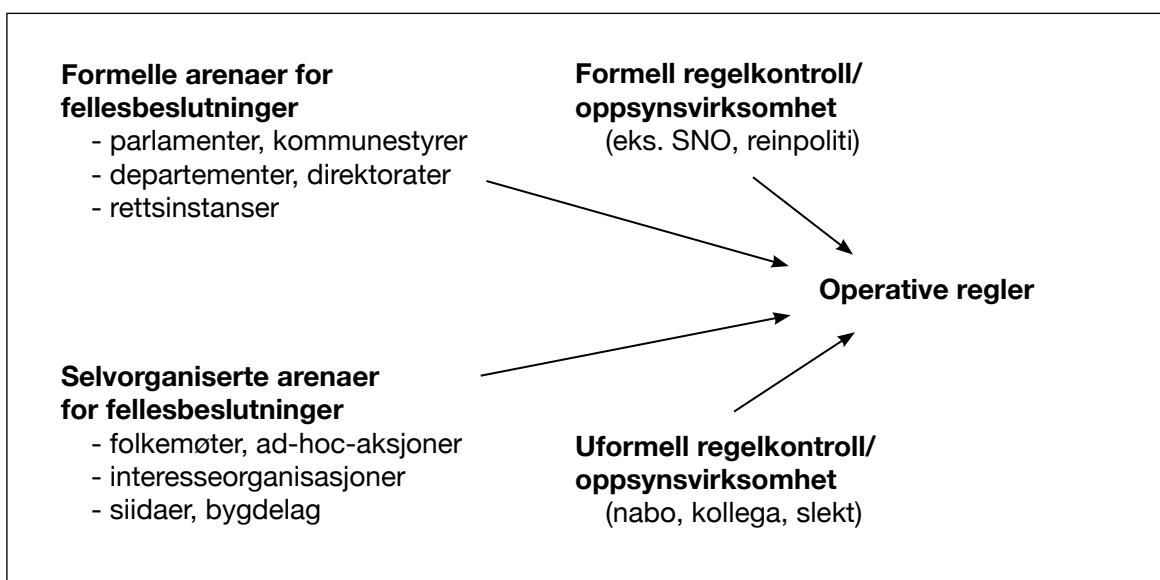
³ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/avtale-mellom-sametinget-og-miljoverndep/id481195/> Lest 27.08.2015

nuftig handling i ulike situasjoner. Institusjoner kan også beskrives som bestandige sosiale strukturer som gir mening og stabilitet til sosialt liv. Ulike sosiale arenaer styres av forskjellige institusjoner (Vatn, 2005). Institusjoner kan både være *regulerende*, som lover og forskrifter, *normative*, som verdier og normer, og *kulturelt kognitive*, bl.a. som tegn og symboler, som forteller oss hva som er meningsfullt (Scott, 2001).

Jeg benytter meg av teori om institusjonell analyse fordi etablering av verneområder innebærer institusjonelle endringer. Etablering av en nasjonalpark innebærer at det etableres et sett av nye formelle regler, men også uformelle forventninger om hva som kan aksepteres og tillates av praksiser og aktiviteter. Dette samtidig som, i hvert fall det meste av, den etablerte aktiviteten skal fortsette, styrt av de som allerede lever eller driver der. Kort sagt, ett nytt sett av regler og beslutningstakere etableres på toppen av de etablerte. For å analysere institusjoner og samhandling omkring naturbruk og naturforvaltning har jeg tatt i bruk et teoretisk analyseverktøy, det såkalte «Rammeverket for institusjonell analyse og utvikling» (Ostrom

2005). Et rammeverk er et forholdsvis grov-masket analytisk verktøy. Man kan se det som et redskap for å organisere et antall mer og mindre samvirkende faktorer. Rammeverket ble utviklet på 1980-tallet og er siden brukt i et stort antall analyser av fellesressurssituasjoner. Rammeverket forutsetter at det finnes institusjoner/regelsystemer på flere nivå. For oss er disse relevante:

- *operative regler*, som er de institusjonene vi alle forholder oss til i dagliglivet, for eksempel en lov eller vedtektene for en forening hvor vi deltar
- *fellesbeslutningsregler*, regler om hvordan vi kan endre dagliglivets regler, for eksempel regler om hvordan lovendring kan gjøres, eller hvordan en forening kan endre vedtektene sine
- *konstitusjonelle regler*, regler for hvordan fellesbeslutningsregler kan endres, f.eks. Grunnloven i Norge eller reglene om hvordan en forening kan legges ned.
- *metakonstitusjonelle regler*, for eksempel folkerett og internasjonale konvensjoner som stiller krav til ulike stater om deres lovgivning og rettspraksis.



Figur 2. Operative regler og fellesbeslutningsareaer (Etter Ostrom 2005:62)

Nivåene er spesielt viktige i forbindelse med institusjonelle endringer. Det er også viktig å være oppmerksom på at regler kan ha ulike opphav (Ostrom 2005). Noen regler kan være tradisjonelle av typen «slik gjør vi det her hos oss». De kan være så gamle og innarbeidede at ingen vet når det ble bestemt, f.eks. en regel som «den familien som først setter garn i et vann, har rett på dette vannet for resten av sesongen», mens andre kan være lovregler besluttet av f.eks. Stortinget. Figur 2 anskueliggjør mulige sammenhenger. De operative reglene er det vi kaller *virksomme regler*. Med det mener vi de reglene som fungerer og normalt etterleves av de fleste. Det kan være andre regler enn de som gjelder som formell lov. Kontroll med reglene kan utøves av formelle myndigheter eller også av ulike typer sosiale fellesskaper.

Sentralt i rammeverket står en *handlingsarena* som består av *aktører* og *handlings-situasjoner*. Handlingssituasjoner referer til naturlig og sosialt rom hvor aktører møtes og defineres ut fra hensikten med analysen. Handlingsarenaen bidrar til å skape sam-handlingsmønstre, som igjen gir beslutninger og resultater. Disse virker igjen tilbake på hele systemet.

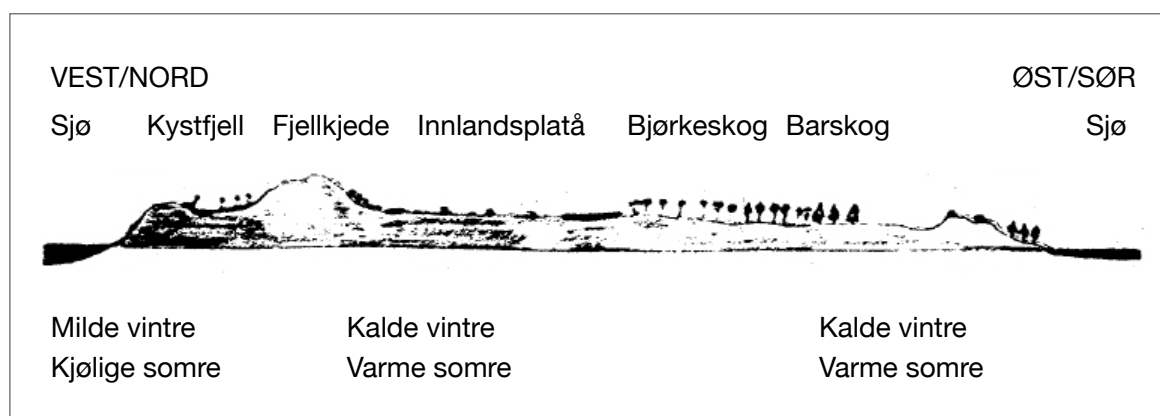
Grunntanken er at disse handlingsarenaene skapes av ett sett av *omgivelsesvariabler* som setter rammer for aktørenes handlings-

rom. Jeg har tatt utgangspunkt i en relativt ny versjon av rammeverket (Clement, 2010, Whaley & Weatherhead, 2014) som jeg har forenklet og tilpasset til temaet for denne artikkelen. Jeg har valgt å definere fire slike variabler: (1) *natur og naturbruk*, (2) *politisk-økonomisk kontekst*, (3) *diskurser* og (4) *virksomme regler*. I hvert fall et stykke på vei kan man også si at disse faktorene setter rammer for hverandre. Eksempelvis gir naturen rammer for hva slags samfunn man kan ha og den politisk-økonomiske konteksten. Dette preger igjen de diskursene som oppstår, som igjen har innflytelse på hvilke regelverk som etableres. Disse variablene virker i større og mindre grad sammen og mot hverandre, men denne tilnærmingen gir grunnlag for å diskutere dette på en systematisk måte. I det følgende skal jeg drøfte noen relevante faktorer som kan grupperes inn under de nevnte variablene.

3 Omgivelsesvariabler

3.1 Natur og naturbruk

Sápmi har en naturgeografi som skiller seg fra mange andre nordområder. Mye av dette kan tilskrives den store fjellkjeden kjent som Kjølén eller Skandene. Den har gitt opphav til navnet på hele halvøya Skandinavia, eller Fennoskandia når Finland tas med, og hovedtrekkene vegetasjon og klima, se figur 3.



Figur 3. Tverrsnitt av Sápmi (Jernsletten og Solbakk 1983:14)



Figur 4. Reindriftas flytteretninger (Riseth 2015a:73 etter Pape & Löffler 2012)

I forhold til reinens naturlige vandringsmønstre og reindriftas sesongmessige flyttinger, blir sesongbevegelsene mye kortere enn i Sibir og Canada. Det styrende for reindriftas bevegelser er at vårflyttinga, med unntak for skogsreindrifta i Sverige og Finland, alltid foregår i retning fjellkjeden, se figur 4.

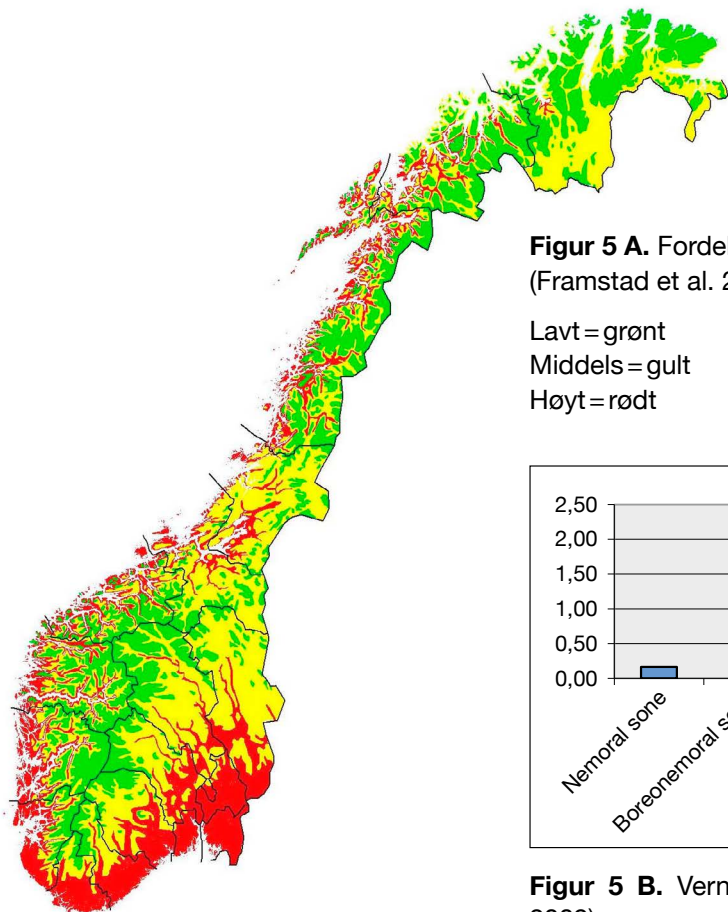
I den tradisjonelle samiske siidaordningen var det de store trekkene i landskapet som fjorder og elvedaler som konstituerte naturbruken (Vorren 1978). I Indre Finnmark brukte de fastboende store områder og baserte sitt utkomme (birgejupmi) på så mye som fem⁴ til seks⁵ ulike typer næringstilfang (Hågvar 2006, Riseth 2013). Dette livsmønstret var i stor grad intakt inntil helårsveiene kom på 1960- og 1970-tallet. I fjellbygda Lierne i Nord-Trøndelag fant heller ikke det såkalte «store hamskiftet», dvs. overgangen fra naturhusholdning til pengehusholdning i jordbruket, sted før i etterkrigstida, til dels på

1960-tallet. For Indre Finnmark var også samvirket mellom fastboende og reindriftsamer gjennom verde-institusjonen grunnleggende for organiseringen av ressursbruken (Hågvar 2006). Fortsatt er det slik at fastboende i Kautokeino har en allsidig naturressurshøsting. De bruker svært mye tid ute i meahcci (utmarka) og er nært knyttet til egen families tradisjonelle områder (Riseth & Solbakken 2010). Det er all grunn til å regne med at dette er representativt ikke bare for Indre Finnmark, men også andre deler av Sápmi (Helander 2004).

I etterkrigstida har ulike typer naturinngrep, spesielt utbygging av samfunnsmessig infrastruktur, etter hvert utviklet seg til å bli sannsynligvis reindriftas største utfordring da dette fører til økende grad av fragmentering av beite- og driftsområder. Dette gjør etablering av verneområder interessant for reindrifta. Som jeg skal komme tilbake til var det et uttrykt mål i den andre landsplanen at verneområdene skulle representere variasjonsbredden i naturtyper i landet. Figur 5 har to illustrasjoner som anskueliggjør hvordan dette har blitt. Tabellen i figur 5B viser

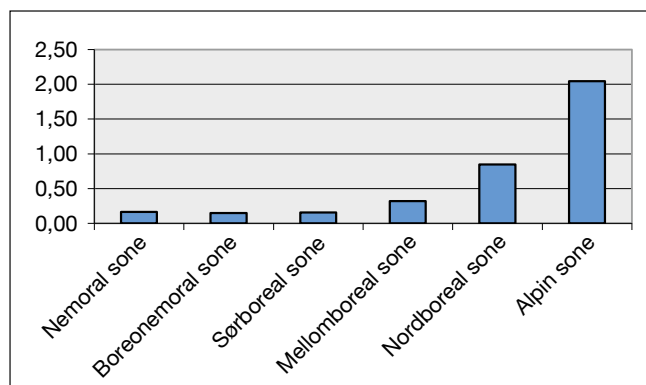
4 Husdyrhold, fiske, fangst, bærplukking, sytingsrein, eks. Láhpoluoppal (Hågvar 2006)

5 (Skogsdrift), laksefiske, husdyrhold, fiske, fangst, bærplukking, sytingsrein, eks. Karasjok (Riseth 2013)



Figur 5 A. Fordeling av udekket vernebehov (Framstad et al. 2010:120).

Lavt = grønt
 Middels = gult
 Høyt = rødt



Figur 5 B. Verneområdenes representativitet (Riseth 2009)

hvor representative verneområdene er i forhold til fordelingen av forskjellige naturtyper. Alpin sone er fjellområder (over skogsgrensen). De øvrige er ulike skogstyper, sett fra lavland og varmekrevende skogstyper til venstre og oppover mot fjellet og nordover til venstre. Dersom representativiteten for alpin sone hadde vært lik 1, ville det ha vært vernet forholdsvis like mye fjellområder som deres andel av landarealet. Vi ser at det er vernet dobbelt så mye fjell som en representativ fordeling skulle tilsi, mens alle skogstyper er underrepresentert, særlig de lavereliggende/sørlige.

Kartet (figur 5A) er basert på en naturvitenskapelig vurdering av vernebehov. Framstad et al. 2010 påpeker bl.a. følgende mønster:

- vernebehovet øker fra innland og ut mot kysten
- vernebehovet øker fra høyfjell til lavland
- vernebehovet øker fra områder med liten påvirkning til områder med stort arealpress.

Kartet uttrykker det samme som tabellen og illustrerer det Arnesen & Riseth (2009) har kalt *det omvendte verneparadokset*: Faktisk vern synes å være tilnærmet omvendt proporsjonalt med behovet for vern.

3.2 Politisk-økonomisk kontekst

Kolonisering og fornorsking

Koloniseringa av det opprinnelige Sápmi fant sted gjennom et halvt årtusen fram mot de endelige territoriale oppdelingene i hvor Norge fikk sine nåværende grenser i 1751 og 1826. I et bokkapittel skrevet for et allment norsk publikum (Riseth 2015b, jfr. Pedersen 2015) har jeg gitt en noe mer utfyllende framstilling av framveksten av den norske nasjonalstaten og grunnlaget for norsk nasjonalisme. Det viktigste i vår sammenheng er at i løpet av andre halvdel av 1800-tallet ble samene ekskludert fra det nasjonale fellesskapet og gjort til en *marginalisert minoritet*. I løpet av noen tiår ble det anerkjent lære at samene var laverestående mennesker. Dette la et ideologisk grunnlag for fornorsk-

ingspolitikk og underminering av samiske rettigheter som rammet samiske språk og samiske kulturytringer meget hardt. På lang sikt mistet størstedelen av samene sitt opprinnelige språk. Reindrifta ble stigmatisert som en primitiv og utdøende næring og ble pålagt vikeplikt i forhold til «bedre berettigede interesser», og ble underlagt et sterkt begrensende og kontrollerende regime.

Den videre koloniseringa og integreringa inn i det norske samfunn har tatt noe ulike forløp i ulike samiske regioner. Noen trekk av dette kan være viktige å merke seg som relevant for naturforvaltninga, også i vår tid. Jeg vil påpeke at mens det meste av Nord-Norge ble anerkjent som norsk territorium tidlig på 1600-tallet kom ikke Indre Finnmark inn under norsk jurisdiksjon før i 1751, mens Sør-Varanger ikke ble entydig norsk før i 1826. Sammen med kommunikasjonsforholdene (avhengighet av reinskyss vinterstid) begrenset det mulighetene for hvor mye norske myndigheter kunne gjøre seg gjeldende og styre folks dagligliv, herunder også naturbruken.

En del av grunnlaget for fornukspolitikk var befolkningsekspansjon i jordbruket i indre Sør-Norge. Dette var medvirkende til at to samiske regioner kom under særlig sterkt press, noe som har fått varige følger. Det er de sørsamiske områdene sør for Stjørdalen og Troms. Felleslappeloven av 1883 og tilleggslappeloven av 1897. Det viktigste redskapet var etablering av reinbeitedistrikter for å holde kontroll med samenes reindrift. Innenfor distriktene var hovedformålet å etablere objektivt fellesansvar for skade på jordbruket. Distriktsgrensene ble beitegrenser slik at reinbeiting utenfor forutsatte tillatelse fra grunneierne, og det ble også åpnet for kommunevise tamreinforbud, som omkring forrige århundreskifte også ble innført i over 30 kommuner i Nord-Østerdalen, Gauldalen, Trollheimen, Dovre, Jotunheimen og Hardangervidda. Dette førte til en yttergrense for samisk reindrift mot sør og vest som fortsatt gjelder. Dette medførte at viktige tradisjonelle reindriftsområder som Gauldals-

vidda og Trollheimen ble stengt for samisk reindrift (Severinsen 1979, 2012). Reindrifta i Trollheimen ble formelt tillatt på spesielle vilkår fra 1984 (Danielsen og Riseth 2010) og har også fått et landskapsvernområde. Dette mens den forvilla tamreinen på Gauldalsvidda fikk status som villrein og la grunnlag for Forollhogna nasjonalpark (Fjellheim 2012). Sørsamer la også mye av grunnlaget for de mange tamreinlagene som oppsto i tilknytning til Hardangervidda. Noen av disse var relativt store og gikk bra i perioder, men det siste ble lagt ned på slutten av 1950-tallet (Bitistøyl 2012).

I Troms har grensestengningene i 1852 (Norge-Finland) og 1889 (Sverige-Finland) og de norsk-svenske reinbeitekonvensjonene av 1919 og 1972 hatt, og har, mest omfattende konsekvenser for svenske reindriftssamer. Selv om grensestengingene skapte tilpassingsproblemer som varte i flere tiår også i Indre Finnmark (Riseth 2013), er det nok viktigere at det ga skarpe brudd i kontinuiteten i reindrifta i Troms. Hvorvidt dette har hatt betydning i forhold til verneproblematikken i vår tid er vanskelig å vurdere.

Generelt spilte urbane eliter viktige roller i oppbyggingen av en norsk nasjonal identitet. Fridtjof Nansen forente eksempelvis rollene som både vitenskapsmann, skiløperpioner, polarhelt, diplomat og humanist (Huntford, 1996), men samtida fokuserte ikke på at det var samer og inuitter som lærte Nansen og Amundsen det meste om å overleve i polare strøk (Rapp 2011). Kort sagt, elitenes rolle i nasjonsbyggingen bidro videre til *usynliggjøring* av samisk liv og kultur. Fjellvandring ble organisert og fremmet av Den Norske Turistforening (DNT), etablert i 1868. DNT var også blant de første initiativtakerne til et aktivt naturvern i Norge gjennom sin tredje formann Yngvar Nielsen. Den samme Nielsen, som var professor i etnografi, satte fram den såkalte *framrykningshypotesen* som hevdet at samene sør for Stjørdalen var sene innvandrere nordfra. Hypotesen passet godt med både datidens syn på samene og bøndenes interesser. Den ble straks gjeldende lære,

og også lagt til grunn for statens reindrifts-politikk, og var en del av begrunnelsen for de sterke restriksjonene på reindrifta i sør. Hypotesen ble ikke utfordret og tilbakevist før på 1970-tallet (Jünge, 2005).

Naturvern – nasjonalt og internasjonalt

I Norge fikk ikke vernetanken gjennomslag i verneområdeetablering av betydning før i 1962. Naturvernet oppsto som en egen sektor i løpet av to–tre tiår med to naturvernlover (1954 og 1970), ekspertorgan (Statens naturvernråd, 1955) og eget Miljøverndepartement (1972). I løpet av 1960-tallet vokste det fram et organisasjonssamfunn hvor folkelige bevegelser i økende grad utviklet profesjonelle apparater som kunne stå i dialog med myndighetene (Selle, 1998). Seippel (2007) oppsummerer at natur- og miljøvernbevegelsen på 1970- og 80-tallet brøytet vei for både naturvern og andre miljøsaker. En varig virkning var institusjonalisering av natur og miljøvernet i løpet av 1970- og 80-tallet (Berntsen, 2011). Det er interessant at den moderne politiske samebevegelsen vokste fram dels parallelt med miljøbevegelsen. Den landsomfattende protestbevegelsen mot reguleringen av Alta-Kautokeinovassdraget utviklet seg fra naturvernsak (selv om Masis befolkning hadde protestert alt i 1970) til urfolkssak, og ga som nevnt støtet til en samepolitisk revolusjon i Norge (Hjorthol, 2006).

I løpet av de siste tiårene før årtusenskiftet ble det satt i gang viktige internasjonale prosesser som skulle komme til å påvirke Norge både når det gjelder miljøvern og urfolkspolitikk. Prosessene som fulgte etter FN-konferansen om miljø og utvikling i 1992 (Rio-konferansen), særlig biomangfoldkonvensjonen (CBD), men også Agenda 21, har gitt urfolks tradisjonskunnskap og tradisjonsbaserte praksiser en sentral plass i globale diskusjoner om bærekraftig ressursbruk og utvikling.

3.3 Diskurser

Hva er diskurser?

En diskurs defineres som en «spesifikk samling av ideer, begreper og kategoriseringer

som er produsert, reproduert og transformert gjennom særlige praksiser og som gir mening til fysiske og sosiale realiteter» (Hajer, 1995:60). Oversatt til et mer dagligdags språk betyr dette at diskurser er et helt tankesett om et saksforhold. Diskurser kan bestemme hvordan realiteter forstås og dermed skape oppfatninger, normer og verdier. Det er viktig å ha klart for seg at ikke alle diskurser er likeverdige. *Hegemoniske*⁶ diskurser er spesielt viktige. Dette er diskurser som har makt til å framstå som naturaliserte måter for å snakke, tenke og handle (Foucault, 1990). Makthavernes diskurser kan være hegemoniske og dominere i samfunnet eller offentligheten og ha en politisk gjennomslagskraft som gjør det «umulig» å nå fram med argumenter basert på andre perspektiver.

Andre aktører kan reise *motdiskurser* («talking back»). Dette kan være helt andre perspektiver på samme saksforhold som kan være en direkte eller indirekte motargumentasjon eller en annen praksis (Heikillä 2006). Aktører som prøver å reise motdiskurser vil ofte oppleve at de ikke når fram til tross for gode og saklige argumenter. En beslektet teori, *modellmaktteori* (Bråten 1992, 1998) kan forklare dette. Den sier at modellen hører bare det som passer inn. Vi kan kalle det modellens «døve øre»: modellen hører bare det som passer inn i den. Uttrykt som diskurs: En hegemonisk diskurs har en tendens til å ikke «høre» motdiskurser. Hva kan være mulige motmaktstrategier?

I følge modellmaktteorien er det mye som taler for at det ikke hjelper med saklig argumentasjon dersom motargumentene ikke passer inn i modellen. Alternativet vil da kunne være å prøve å *endre spillereglene* ved å involvere dypere nivåer for å stoppe eller endre prosessen. Et eksempel for nasjonalparketablering er forslaget om nasjonalpark i Tysfjord-Hellembotn. Både Sametinget og lokale samiske, ble trukket inn i verne-

⁶ Hegemoni – en gruppes dominans over en annen uten bruk av trussel eller makt

prosessen, men Sametinget trakk seg ut av samarbeidet i 2001, og hele vernesaken stoppet opp. Etter at saken kom opp til drøfting i Stortinget i april 2003, ble det avklart at det videre verneplanarbeidet skal skje som en nasjonal prosess med direkte kontakt mellom Sametinget og Miljøverndepartementet for å sikre at lulesamiske hensyn blir ivaretatt (NOU, 2004:28). Saken synes å ha stått stille siden 2006 (Ween 2012) og verneforslaget ble endelig skrinlagt i desember 2015.

Vi skal i det videre ta utgangspunkt i et samisk natursyn og presentere noen diskurser som kan være hegemoniske på dette feltet.

Samisk naturforståelse

Samene har tradisjonelt en naturforståelse basert på animisme, dvs. at alt i naturen er besjelet. Mange urfolkskulturer har kulturer som er animistiske i den forstand at naturen er levende og at det finnes et sosialt rom hvor mennesker og ikke-mennesker kan samhandle. Reindriftssamene har sterke bånd til forfedrenes landområder. Disse oppfattes som levende vesener og er aktive i forhold til dyr og mennesker. Menneskers handlinger blir sanksjonert og mennesker må ha respekt for miljøet for ellers kan balansen i livet bli forstyrret (Helander-Renvall, 2010), se også tekstaboks 1. Mange vil kanskje mene at samer i dag er moderne mennesker, og at det som kanskje gjaldt for to generasjoner siden ikke gjelder i dag. Jeg vil innvende at tradisjonelle synsmåter er langt mer seiglivet enn de fleste tror. Uansett representerer dette grunnleggende holdninger som også moderne samer har med seg, og slike holdninger og verdier har en tendens til å bli mobilisert når man blir provosert av hegemoniske diskurser.

Over tid er det flere diskurser som har stor betydning for forholdet mellom samene og norske nasjonalparker. Disse diskursene går dels over i hverandre og avløser eller utfyller hverandre i betydning og innflytelse over aktørenes handlingsmønster. Jeg vil starte med den diskursen som introduserte nasjo-

Sørsamisk naturforståelse

... en person [fødes] inn i landområdene til sine forfedre – knyttes til dette landet via slektslinjer – *Maadtoe*. Man benevner sine landområder med *maadtoej daajve* ... forfedrenes områder. ... Når det er snakk om hvor sørsamene opprinnelig kommer fra, så het det fra gammelt av; *mijjie libbie vaereste tjuetjelamma*... vi har reist oss fra fjellene. *Saavje* er en benevnelse som angår forfedrene, men den viser også til at deres ånd fortsatt befinner seg i landskapet, selv om de er gått bort. ... Sørsamene har en meget sterk tilknytning til sine områder. I dag finner vi fremdeles en oppfatning om at *saajveh* er til stede og sørger for at mennesker og dyr skal ha det bra. For menneskenes del betyr det at man har en plikt til å forholde seg til naturen på en slik måte at kommende generasjoner også skal ha sitt opphold og utkomme her. Uten ens lik form for bruk, kunne man ikke ha vernet så store «ubrukte» utmarksområder i de samiske områdene.

Tekstboks 1. (Westerfeld, N.M. i Aune et al. 2009:218)

nalparkbegrepet og kort nevne et par andre nyere diskurser.

Yellowstonemodellen:

«villmark» og «urørt» natur

Vern av naturområder gjennom formelle lovbaserte vedtak, går tilbake til etableringen av Yellowstone Nasjonalpark i Wyoming, USA, i 1872. «*Vernepraksisen i Yellowstone ble modell for påfølgende opprettelser av verneområder i hele verden*» (Benjaminsen og Svarstad, 2010:93). Kjernen i praksisen kjent som *Yellowstone-modellen* er *bevaring av verdifull og vakker natur til glede for besøkende gjester*. Modellen har inspirert naturvernentusiaster i halvannet århundre og dominert verneområdeetablering og -forvaltning i store deler av verden, og har fremdeles mektige tilhengere både i Norge og internasjonalt.

Medaljens bakside er at modellen i ikke ubetydelig grad bygger på en illusjon om at det man verner er «villmark» eller «urørt» natur

og verre; at den i mange land er basert på undertrykkelse og marginalisering av urfolk og lokalbefolkning i områdene som vernes. Yellowstoneparken ble etablert mot slutten av de hvites erobring av Vesten, mens den amerikanske hæren enda førte brutale kriger mot de stammene av innfødte amerikanere som motsatte seg å bli plassert i reservater. Både i Yellowstone og andre nasjonalparker ble de opprinnelige beboerne fredløse i egne områder og deres naturbruk ble usynliggjort (Jacoby, 2001, Spence 1999). For urfolk i mange land har etablering av nasjonalparker og verneområder ofte betydd at de har blitt marginalisert, usynliggjort og fratatt rollen som ressursforvaltere i egne områder. Det foreligger en rekke studier som bekrefter et slikt bilde basert på erfaringer fra praktisk talt det meste av kloden (Chatty, 1998; Neuman, 1998; Hitchcock, 2002; Poirier & Ostergren 2002; Fearnside, 2003; Nicholas, 2005; Smardon & Faust, 2006). Adams (2003) oppsummerer at fram til 1990-årene var den konvensjonelle betydningen av etablering av nasjonalparker undertrykking av lokalbefolkningens ressursbruk og framtvunget frafall av etablerte rettigheter og mønster for ressursbruk.

Økologi og bærekraftig utvikling

Som forarbeid til den andre nasjonalparkplanen foregikk det et systematisk naturkartleggingsarbeid som tok sikte på å dekke den økologiske variasjonsbredden i naturen over hele landet. Et viktig utgangspunkt for naturvernrådets arbeid var den naturgeografiske regioninndelingen (NUB 1977). Begrepet *bærekraftig utvikling* ble introdusert av verdenskommisjonen for miljø og utvikling (Brundtlandkommisjonen) og uttrykker et mål om å opprettholde naturens produktivitet i et uendelig perspektiv (WCED 1987, Hendrix 2014). Denne diskursen ble raskt hegemonisk både internasjonalt og nasjonalt, og ga etter FNs miljø- og utviklingskonferanse i 1992 (Riokonferansen) opphav til flere internasjonale konvensjoner og avtaler. En av disse var Agenda 21 som igjen ga opphav til nasjonale diskurser.

«Fjellteksten»-kommersialisering av verneområdene

I Norge fikk man som i mange andre land oppfølgeren lokal Agenda 21, men en spesialdiskurs ble den såkalte Fjellteksten. Sannsynligvis på grunn av til dels kraftig lokal motstand mot den andre nasjonalparkplanen, ble den satt på den politiske dagsorden i 2003 gjennom den såkalte Fjellteksten som var myndighetenes initiativ for å fremme kommersielt reiseliv i verneområdene, og dermed bidra til lokal verdiskaping (Fedreheim 2013, Skjeggedal og Overvåg 2015). Dette er også en motdiskurs i forhold til Yellowstonemodellen, men den har provosert mange i reindrifta fordi den fremmer virksomhet som kan være skadelig for reindrifta, i hvert fall dersom den ikke drives på reindriftas premisser.

Diskurser dreier seg om ideer og har indirekte innflytelse på menneskers handlingsmønstre, mens den neste variabelen har direkte innflytelse.

3.4 Virksomme regler

De reglene vi er interesserte i er de reglene som vanlige mennesker, her som natur- og ressursbrukere, normalt forholder seg til. Om vi ser tilbake på figur 2, går det fram at slike regler kan ha ulikt opphav. I en av utredningene gjort for Samerettsutvalget ble det gjort en viktig konstatering:

«Antagligen är det så att i stora delar av Nord-Norge finns det i praktiken två fungerande rättssystem; det sedvanerättsliga och de av norska staten stiftade lagarna. Beroende på respektiva individs etniska tillhörighet, kännedom om lokalsedvanor och kunnskaper m.m., tillämps det ena eller det andra rättssystemet, vilket följaktligen leder till icke önskvärda konflikter» (Helander, 2004:42).

Dette sitatet setter fokus på et hovedproblem i våre dagers naturforvaltning, og gjelder også for verneområder. Det er ikke uvanlig at det oppstår konflikter mellom tradisjonelle regler og formelle regler. Et element i dette bildet er at det ofte kan være vanskelig å

forstå meningen og logikken i statlige lover og forordninger, og folk fortsetter derfor helst med sine egne velprøvede praksiser (Helander, op. cit.). Samme forfatter poengterer videre at statlig lovanvendelse er uttrykk for maktutøvelse, og når denne maktutøvelsen oppfattes som ikke legitim, mister også de som utøver denne makta troverdighet.

Det er mot dette bakteppet man må se på nasjonalparketableringer og -forvaltning i Sápmi. Utfordringen for myndighetene vil være om de ønsker og klarer å etablere dialog og komme lokalbefolkning og reindriftsutøvere i møte slik at vernet oppfattes som vern mot ytre trusler i stedet for at vernet blir en trussel mot lokal og tradisjonell bruk. Motsatt kan man tenke seg at samene i Norge har opplevd i prinsippet det samme som urfolk verden over i møte med Yellowstone-modellen. Jeg skal i det følgende gå i gjennom noen viktige regelendringer som har kommet i løpet av prosessene som har foregått i løpet av de to landsplanene og knyttet til etablering av naturmangfoldloven.

Verneformål

For de første nasjonalparkene var mønsteret entydig. Reindrifta ble kun omtalt i forhold til de restriksjonene den skulle pålegges. Den andre nasjonalparkplanen (NOU, 1986:13, St.meld. Nr. 62 (1991–92)) bygde på naturvernloven av 1970 og hadde som sentralt mål å bevare *større sammenhengende urørte, eller i det vesentlige urørte, naturområder* med bakgrunn i at arealet av «villmarksprega» natur i Norge har blitt vesentlig redusert i løpet av det 20. århundret. Den skulle også bevare områder som dekker variasjonsbredden i landets ulike naturgeografiske regioner (NUB, 1977:34). I tillegg la den vekt på følgende:

- sikring av områder med landskapsmessige verneverdier/storslagenhet
- spesielle biotoper for vern av planter og dyr
- verdifull vassdragsnatur / marine områder
- friluftsliv og kulturminner

Nasjonalparkene i reindriftsområder har fra og med denne andre landsplanen treledede formålsbestemmelser hvor naturvern kommer først, så friluftsliv, og til slutt: «*Ivaretagelse av naturgrunnlaget innenfor nasjonalparken er viktig for samisk kultur og næringsutnyttelse. Området skal kunne brukes til reindrift*». Det betyr altså at friluftsliv i prinsippet er prioritert foran reindrift. Rent logisk følger det også av at det er disse to formålene som definerer vernekategorien nasjonalpark.

Den nye naturmangfoldloven (2009) fikk etter konsultasjoner med Sametinget en formålsbestemmelse (§ 1) slik at loven i tillegg å ta vare på naturen også skulle gi «*... grunnlag for menneskenes virksomhet, kultur, helse og trivsel også som grunnlag for samisk kultur*». I tillegg ble § 14 omformulert og fikk en egen vektleggingsbestemmelse. Den sier at når samiske interesser berøres direkte, så skal det «*... legges tilbørlig vekt på hensynet til naturgrunnlaget for samisk kultur*» (Ot.prp. nr. 52 (2008–2009)). Dette betyr at loven klarer at sikring av det materielle grunnlaget for samisk kultur både inngår i formålet og skal legges vekt på.

Til tross for denne bestemmelsen har fortsatt nasjonalparkene formålsbestemmelser der rekreasjonsbruk er gitt prioritet foran reindrift. Sametinget fremmet i konsultasjonene at det kunne være hensiktsmessig å opprette IUCNs vernekategori VI ressursforvaltningsområde som ny kategori fordi det på en bedre måte «vil ivareta bærekraftig bruk og høsting» (Ot.prp. nr. 52 (2008–2009:36)), men fikk ikke tilslutning av departementet som framholdt at «ressursbruk ikke er et mål med områdevern» (op.cit).

Kunnskapsgrunnlaget

Naturforvaltningssektoren har en sterk naturvitenskapelig tradisjon og har vært lite åpen for andre typer kunnskap som tradisjonell folkelig kunnskap (Aasetre 1999). Kunnskapsmonopol og begrenset åpenhet kan til sammen legge grunnlag for modellmakt og kooptering framfor reell medvirkning

(Arnesen & Riseth 2008). *Naturvitenskapens monopol på legitim kunnskap er gjennom naturmangfoldloven brutt gjennom at § 8 sier at myndighetene i tillegg til vitenskapelig kunnskap også skal legge vekt på «... kunnskap som er basert på generasjoners erfaring gjennom bruk av og samspill med naturen, herunder slik samisk bruk...»⁷ (Ot.prp. nr. 52 (2008–2009:34–35). Denne endringen kan derfor oppfattes også som en åpning for økt medvirkning.*

Lokal forvaltning og samisk innflytelse

I forbindelse med den andre landsplanen var det på Stortingets initiativ satt i gang fire lokale forvaltningsforsøk (Falleth & Hovik 2008) som ga som sluttresultat nye lokale verne styre. Under konsultasjonene om naturmangfoldloven var lokal medvirkning et viktig punkt for Sametinget som i sitt plenumsvedtak sa bl.a. dette om samisk innflytelse i forvaltning av verneområder:

«Sametinget viser til at loven åpner for at et særskilt oppnevnt organ kan være forvaltningsmyndighet for verneområder. Sametinget vil aktivt følge opp arbeidet med evalueringen av lokal forvaltning av verneområder, slik at verneområder som direkte berører samiske interesser kan legges til særskilte forvaltningsorgan med samisk deltakelse som er oppnevnt av Sametinget, jf. ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater, artikkel 6, 7 og 15.»

(Sametinget 2008)

I samiske områder fikk verneområdestyrene sametingsoppnevnte representanter, en eller flere, men alltid et mindretall av styret.

Verneforskrifter og forvaltningsplaner

Det overordnede regelverket for hvert enkelt verneområde er verneforskriften, mens den daglige forvaltningen styres av en forvalt-

⁷ Denne formuleringen var foreslått i NOU 2004:28. Sametinget hadde ønsket en formulering som inkluderte *tradisjonell* kunnskap, men departementet avviste dette ut fra at man mente at tradisjonell kunne oppfattes som statistisk.

ningsplan. Inntil 2013 hadde Miljødirektoratet den såkalte Vernehåndboka⁸ liggende ute på sine hjemmesider. Som navnet sier er det ei håndbok for de som arbeider med forvaltning av verneområder. Jeg gikk i gjennom denne håndboka og søkte etter råd og retningslinjer for verneområdeforvaltning i samiske områder og reindriftsområder. I kap. 3 står det en halv spalte om konsultasjonsavtalen med Sametinget. I kap. 5 om saks-gang står det at «i områder med samiske interesser skal arbeidet med forvaltningsplan skje innenfor rammen av konsultasjonsavtalen». Dette er konkretisert med at samiske interesser må involveres i planarbeidet og at det skal gjennomføres konsultasjoner med Sametinget med sikte om enighet før planen godkjennes av miljøvernmyndighetene. Det er alt som står om temaet i et dokument på ca. 130 sider.

4 Analyse

Innledningsvis formulerte jeg to forsknings-spørsmål. Det første var *i hvilken grad samiske perspektiver har preget myndighe-tenes arbeid med etablering og forvaltning av nasjonalparker og om man kan spore endringer over tid*. Jeg vil tilnærme meg dette både kronologisk og tematisk og forsøke å diskutere det som et samspill mellom de omgivelsesvariablene jeg har gått i gjennom foran.

4.1 Samiske perspektiver?

Den første landsplanen

For å kunne svare på det første spørsmålet har jeg gått tilbake til 1800-tallet for å forstå begivenhetene fram mot vår tid i lys av historien. Nasjonalismen i det nye Norge ga på den ene siden natur og fjell en sterk symbolsk verdi, mens den på den andre siden bidro til å tilsidesette samene som urfolket over store deler av landet. Fjellenes symbol-verdi bidrar nok til å forklare at de utgjør en overproporsjonal andel av vernearealet. For-norskningshistorien og reindriftssamenes,

⁸ www.miljodirektoratet.no/ Lest 26.8.2013

enda på 1960-tallet, underlegne posisjon kan langt på veg forklare at reindrifta i praksis ble oversett i arbeidet med den første landsplanen. Fram til 1968 var reindrift fortsatt bare tålt bruk, ingen næring med beskyttede rettigheter. Selv om norsk naturforvaltning aldri har hatt så strenge regimer som mange andre land, har utvilsomt den norske nasjonalparkmodellen sine røtter i Yellowstonemodellens retorikk om villmark/urørt natur. Lovverket og miljøforvaltningen har lagt opp til å usynliggjøre reindriftssamene og fratatt dem rollen som ressursforvaltere i egne områder. At forskriftene for nasjonalparker fra den første landsplanen nevner kun reindrifta når det gjelder de begrensingene som den skal pålegges er et godt eksempel på det. Norges første naturverninspektør hadde reist rundt og fortalt reindriftssamene at de kunne drive som før. Senere har andre talsmenn for miljøforvaltningen fulgt dette opp. Siste eksempel jeg har fått presentert er fra 1984. Ikke få reindriftssamer føler seg ført bak lyset når de senere har opplevd til dels skarpe konflikter, blant annet om barmarkskjøring (Riseth 2015b).

Den andre landsplanen

Forarbeidene til den andre landsplanen drøftet forholdet til reindrifta og sa at «*Reindrift knyttet til de samiske områdene står i tråd med dette i en særstilling i forhold til andre næringslivsinteresser i nasjonalparkene*» (NOU, 1986:13:83). I stortingsmeldinga het det at man:

ikke anser ønsket om å sikre ressursgrunnlaget for reindriften som en selvstendig begrunnelse for nasjonalparkvern... [men at] ... en supplerende begrunnelse for områder som ellers kvalifiserer til nasjonalpark. ... innstilt på å legge vekt på reindriftingsinteressene ved opprettelse og forvaltning av nasjonalparker... i rimelig grad må tas hensyn til den omlegging som har funnet sted siden forrige landsplan ble behandlet.. (St. meld. 62 (1991–92):40)

Det praktiske resultatet av dette ble som nevnt at reindrifta ble «tredjeformål». Spørsmålet blir da om dette får praktisk betydning.

I verneplanprosessen for Blåfjella/Skjækerfjella skiftet reindriftssamene holdning til vernet når parken ble redusert og kommersialiseringsbestrebelsene i tråd med Fjellteksten skapte forventninger om økt press og mer forstyrrelse (Riseth, 2007). I sin gjennomgang av verneplanprosessen for Blåfjella/Skjækerfjella nasjonalpark påviser Gro Ween (2009) at begrunnelsen for vernet skifter i løpet av de tjue årene verneprosessen foregår, dvs. ulike diskurser dominerer i ulike perioder. Hun peker på at det kan sees som en *ontologisk* kamp, dvs. en kamp om hva slags virkelighet nasjonalparken skal forstås i. Myndighetene sier at man tar hensyn til og legger vekt på reindrifta, mens reindriftssamene fortsatt opplever at deres argumentasjon ikke tas hensyn til (op.cit.). Sørsamiske talsmenn uttrykte klart at i stedet for å være et reelt vern, var nasjonalparkene i ferd med å bli redskaper for konkurrerende arealbruksinteresser (Riseth 2007, Arnesen & Riseth 2008, Ween, 2009). Dette ble også bekreftet av Sametingets visepresident ved den offisielle åpningen av Blåfjella/Skjækerfjella og Lierne nasjonalparker (Sara 2006).

For øvrig synes den andre landsplanen ikke bare å ha utfordret reindrifta, men også samiske lokalsamfunn, samiske organisasjoner og Sametinget. Dette kom blant annet fram i forhold til utvidelsesforslaget for Stabbursdalen nasjonalpark. I høringsrundene 1998–2000 ble forslaget møtt med en rekke prinsipielle innvendinger fra flere samiske organer/interesser:

- prinsipiell motstand mot begrepet «urørt» natur i områder med utstrakt samisk bruk
- sikring av naturgrunnlaget for samisk kultur og næring ønskes inkludert i verneformålet
- innvendinger mot at utøvelse av friluftsliv inngår i verneformålet
- frykt for at vernet skal hindre framtidig samisk næringsutøvelse
- et prinsipielt standpunkt om at områdevern etter naturvernloven er i strid med urfolksrettigheter, i hvert fall så lenge samers rett til land og vann er uavklart.

Til tross for møter på politisk nivå mellom Miljøverndepartementet og Sametinget ble utvidelsen likevel gjennomført uten endringer i 2002 (NOU 2004:28:474-476). Hele gjennomføringsopplegget for den andre landsplanen og de nevnte eksemplene kan oppsummeres slik:

- naturvernrådet tilkjennega intet perspektiv på at planen omfattet samiske kjerneområder (NOU, 1986:13)
- det synes som hensikten med høring og medvirkning har vært å skape oppslutning og legitimitet om et på forhånd ønsket resultat, dvs. landsplanens verneforslag og standard verneregler (Arnesen & Riseth, 2008)
- samiske interesser ble i utgangspunktet behandlet på linje med andre interesser, men ved konflikt, som eksemplene med Blåfjella/Skjækerfjella og Stabbursdalen viser, ble de ansett som mindretallsinteresser og måtte vike
- verneforslaget for Tysfjord-Hellemobotn er det første eksemplet på at samiske interesser har maktet å omdefinere en verneprosess.

Naturmangfoldloven og internasjonal innflytelse

Jeg har allerede nevnt verneforslaget for Tysfjord-Hellemobotn som et eksempel på at samiske aktører lyktes med å fremme saken på et dypere institusjonelt nivå, dvs. å løfte den fra en ordinær sak om etablering av en nasjonalpark til å bli en spesiell sak av nasjonal interesse ved stortingsbehandling. Det er verdt å merke seg at dette skjedde omtrent parallelt med behandlingen av finnmarksloven. Som Bjerkli og Selle (2015) har trukket fram, betød finnmarksloven og konsultasjonsavtalen enda større framskritt for samisk innflytelse enn selve opprettelsen av Sametinget. Dette gjennomslaget kom fordi Stortinget anerkjente at ILO-konvensjon 169 stilte større krav til samisk innflytelse enn det regjeringa hadde lagt opp til. I institusjonell sammenheng er en internasjonal konvensjon ett enda dypere institusjonelt nivå, et såkalt *metakonstitusjonelt* nivå.

Sett i perspektiv kan det sees som et resultat bl.a. av at samiske aktører helt siden 1970-tallet hadde arbeidet på internasjonale arenaer og var vesentlige bidragsytere for å få inngått og ratifisert denne konvensjonen (Minde 2005). Dette er helt klart et meget godt eksempel på vellykket nivåskiftestrategi i urfolkspolitikken. Minde (op. cit.) peker på Altasaken som en nasjonal konfliktsak som fikk ringvirkninger internasjonalt og igjen fikk effekter nasjonalt. Utover selve finnmarksloven har konsultasjonsavtalen også fått stor betydning for Sametingets innflytelse generelt. I forhold til verneplanarbeidet danner dette en del av grunnlaget for at Sametinget i 2007 inngikk en avtale⁹ med Miljøverndepartementet om retningslinjer for behandling av verneplanarbeid i samiske områder¹⁰ og også ble direkte konsulert i forbindelse med behandlingen av naturmangfoldloven.

En annen del av grunnlaget har direkte forbindelse med biomangfoldkonvensjonen (CBD) som jeg har nevnt over. CBDs artikkel 8j pålegger statene som har ratifisert konvensjonen, gjennom egen lovgivning å bevare urfolks- og lokalsamfunnskunnskaper som har betydning for bærekraftig bruk av biologisk mangfold, mens artikkel 10c pålegger partene å beskytte og fremme sedvanlig bruk av ressurser i tråd med tradisjonelle praksiser som er forenlig med vern eller bærekraftig bruk.

Det har vært reist kritiske spørsmål til hvor stor innflytelse disse bestemmelsene har. En diskursanalytisk studie av CBD og tilknyttede tekster (Reimerson, 2013) avdekker at denne konvensjonen gir urfolk lite politisk handlingsrom for innflytelse over og deltakelse i forvaltningen av biologiske ressurser. Urfolksparter synes primært å være inkludert ut fra de mulige bidrag de kan yte i forhold til konvensjonens formål og de statlige partenes arbeid med konvensjonen, ikke ut fra deres rett til selvbestemmelse eller deres kol-

9 <http://www.vuonan.no/content/pdf/894>

10 <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/avtale-mellom-sametinget-og-miljoverndep/id481195/>

lektive landrettigheter. Dette kan sees som en kolonial arv og kan begrense mulighetene for urfolk etter CBD.

Mens biomangfoldkonvensjonen er bindende for statene, er Agenda 21 en politisk viljeserklæring. Agenda 21 har et eget kapittel om anerkjennelse og styrking av urfolks rolle og samfunn og også et kapittel som retter oppmerksomheten mot lokale myndigheter og aktiviteter (Posey & Dutfield 1996). Mona Schanche (2001) analyserte offentlige dokumenter for å se om begge disse internasjonale miljøavtalene påvirket politikktutformingen for ressursforvaltning i samiske områder, og fant f.eks. at bare et av tre relevante departementer la opp til å involvere Sametinget.

Det femte partsmøtet under CBD vedtok et arbeidsprogram for iverksetting av artikkel 8j som omfatter å styrke urfolkenes kapasitet til å delta i beslutningsprosesser og politikktutforming (A. Schanche, 2001). Et prosjekt ved Nordisk samisk institutt (NSI) vurderte hvilken oppfølging CBD og Agendaprosesene ville kreve for samiske forhold. Konklusjonen var:

«Overføring av myndighet til overordnede samiske organ er et nødvendig, men ikke tilstrekkelig virkemiddel. En demokratisering av beslutningsprosesser i miljøforvaltningen vil i tillegg kreve at samiske lokalsamfunn og lokale organisasjoner styrkes slik at deres kunnskaper og synspunkter kan komme til uttrykk, og at det utvikles arbeidsmetoder som tillegger dem likeverd og betydning» (A. Schanche, 2001:6).

På det sjuende partsmøtet for konvensjonen (COP7) ble det i 2004 vedtatt et arbeidsprogram for områdevern som ble forutsatt sluttført innen 2010 for landområdene, og også et vedtak om full og effektiv urfolksdeltakelse innen 2008, både i forvaltning av eksisterende og oppretting og forvaltning av nye verneområder (CBD, 2004). På partsmøtet i Nagoya i 2010 undertegnet Norge nye avtaler for å øke totalt verneareal til 17 prosent av landarealet (Bay-Larsen, 2012).

Når det gjelder naturmangfoldloven har jeg foran pekt på formålsparagrafen (§ 1), bestemmelsen om kunnskapsgrunnlaget (§ 8), vektleggingsbestemmelsen (§ 14) og samisk representasjon i lokale vernestyre (§ 62) som særlig viktige for samiske forhold. Det synes særlig som § 8 kan spores nokså direkte til CBD og dens artikkel 8j.

Når det gjelder både forvaltningsmodellen og vernekategorier er kanskje en annen internasjonal arena, Verdens naturvernunion (IUCN), viktigst. Utviklingen internasjonalt går stadig mer i retning av å involvere urfolk og lokalbefolkninger i opprettelse og forvaltning av verneområder (NOU, 2004:28). Uttestenging av lokal- og urbefolkninger og manglende deltagelse i oppretting og forvaltning av verneområder var et sentralt tema allerede på den fjerde verdensparkkongressen i Caracas i 1992, og i enda sterkere grad på den femte verdensparkkongressen i Durban 2003. Denne kongressen kan sees som et gjennombrudd for en forståelse av at effektivt naturvern forutsetter at man ser vern ikke bare som et biologisk, men også et *sosialt* spørsmål. Kongressen la vekt på både fattigdomsbekjempelse, sosial rettferdighet og samfunnsmessig engasjement i vernespørsmål, bl.a. nye verneformer (Andrade, 2005).

Opprettelse av de lokale vernestyre kom først i 2010. Tidligere på 2000-tallet var det gjennomført forsøk med lokal forvaltning av verneområder. Ett av områdene for et slikt forsøk var den nyetablerte Blåfjella/Skjækerfjella nasjonalpark. Som en følge av liten representasjon, samt at de oppfattet seg som overkjørt i prosessen fram mot etablering av parken, boikottet reindriftssamene dette forsøket på samme måte som sørsamene hadde gjort da de boikottet den høytidelige åpningen av Blåfjella/Skjækerfjella og Lierne nasjonalparker i 2006 (Riseth 2007). Det kan tenkes at dette bidro til at samene fikk gjennomslag for representasjon i de lokale verneområde-styrene.

På ett saksfelt som Sametinget tok opp under konsultasjonene foran naturmang-

foldloven fikk man ikke gjennomslag. Det gjaldt selve verneformen. Sametinget foreslo at man skulle opprette en ny vernekategori som et alternativ til bl.a. nasjonalpark. Det var «*Ressursforvaltningsområde*»¹¹ som er direkte relevant i et bruk- og vernperspektiv da den legger en formell ramme for det tosidige formålet: bærekraftig ressursbruk og bevaring av biodiversitet (Riseth & Holte, 2008), men Miljøverndepartementet avviste dette. Dette selv om Verdens naturvernunion (IUCN) hadde revidert sine vernekategorier allerede i 1994 samtidig som organisasjonen anerkjente at urfolk både kan eie og forvalte verneområder. De nye vernekategoriene i naturvernunionens system er områder som tar sikte på samtidig å fremme bærekraftig bruk og opprettholde biodiversitet (Stolton & Oviedo, 2004). Noen land praktiserer også «*Lokalsamfunnsforvaltede verneområder*» (Borrini-Feyerabend & Dudley, 2007).

Utfordringer for reindrifta

Reindriftssamene har i stor grad vært positive til verneområder. I en undersøkelse så et flertall distriktsledere fordelene med verneområder større enn ulempene (Riseth og Holte 2008). Idar Bransfjell fra Essand reinbeitedistrikt ble dessuten tildelt Trøndersk natur- og miljøvernpris for 2005 for sin innsats for å få opprettet en nasjonalpark. I begge casene gjennomgått i Riseth (2015b) er det til ettertanke at reindriftsamer i både sør og nord mener seg ført bak lyset av miljøforvaltningen. Dette må nødvendigvis ha ført til en mistillit som fortsatt består. Når det gjelder de konkrete forvaltningsutfordringer for reindrifta i nasjonalparkene er det grunnlag for å peke på to hovedproblemer (Riseth, 2007, Riseth og Holte 2008, Eira 2013); et *styringsproblem* og et *arealpressproblem*. Styringsproblemet dreier seg om vernemyndighetenes forsøk på å regulere reindrifta i

samsvar med verneforskriftene, spesielt knyttet til at de skal pålegges å søke om dispensasjon til barmarkskjøring med terrengkjøretøyer. Dette har vært et stridstema siden 1980-tallet (Eira 2013). I Helanders (2004) perspektiv med to ulike rettsforståelser og Weens (2009) begrep om ontologisk kamp, kan det synes det som om fylkesmannen i Troms og reindriftssamene i Reisa nasjonalpark har levd i parallelle verdener gjennom tre tiår (Riseth 2015b).

Arealpressproblemet er heller ikke nytt, men det har fått særlig oppmerksomhet i kjølvannet av Fjellteksten med forventninger om økt turisttilstrømning i regi av kommersielle aktører. Hvor stort dette presset faktisk er blitt, er vanskelig å vurdere, men poenget er vel mer at dersom Fjelltekstens intensjoner slår til, så vil utvilsomt reindrifta bli påført ekstra belastninger. Dette problemet oppleves for øvrig størst i nasjonalparker hvor reindrifta har sommerbeiteområder (Riseth & Holte 2008). Arealpressproblemet har også vært fokusert i forbindelse med årets nasjonalparkkonferanse hvor en representant for Innovasjon Norge tok til orde for merkevarebygging av nasjonalparkene som reiselivsprodukt uten å nevne reindriftas eksistens. Flere reineiere og reindriftspolitikere har reagert skarpt på at denne diskusjonen reises uten at man ser dette i et samisk reindriftsperspektiv (Solaas 2015b). En av de som har reagert, Arild Inga, er reindriftsutøver som selv driver aktivt med turisme som binæring, og dessuten er medlem av et nasjonalparkstyre. I et leserinnlegg reagerer han skarpt mot på den ene siden arealpresset mot reindrifta som følge av at man satser på nasjonalparker som reiselivsprodukt, og på den andre siden restriksjonene reindrifta i nasjonalparkene fortsatt pålegges (Inga 2015).

Slutføring av den andre landsplanen

Ressursutvalget for Finnmarksvidda (NOU, 1978:18) utarbeidet i sin tid en samlet plan for vern og bruk av Finnmarksvidda og tilgrensende områder. Utvalget foreslo Reisa nasjonalpark (etablert i 1986), utvidelsen av Stabbursdalen nasjonalpark (gjennomført i

11 **Category VI – Managed Resource Protected Area:** protected area managed mainly for the sustainable use of natural ecosystems. Area containing predominantly unmodified natural systems, managed to ensure long term protection and maintenance of biological diversity, while providing at the same time a sustainable flow of natural products and services to meet community needs.

2002) samt en utvidelse av Øvre Anárjohka nasjonalpark. Den siste kom opp i den andre landsplanen sammen med et nytt forslag om utvidelse av Reisa nasjonalpark med tilgrensende Goahhteluoppal i Kautokeino som nasjonalpark. Utredninger av lokal bruk (Riseth, Solbakken og Kitti 2010 a,b, Riseth og Solbakken 2010) påviste omfattende lokal bruk av de foreslåtte verneområdene, og at denne bruken utgjør en viktig del av livsgrunnlaget (birgejupmi) for en betydelig del av, særlig den fastboende, lokalbefolkningen. Høringsrundene dokumenterte omfattende lokal motstand mot verneforslagene. Disse ble liggende ferdig utredet med forslag fra daværende Direktoratet for naturforvaltning inntil de ble endelig skrinlagt av Regjeringa i desember 2015 sammen med bl.a. det tidligere omtalte verneforslaget for Tysfjord/Hellemo.¹² En ide om å etablere et biosfæreområde¹³ som alternativ til disse verneforslagene er neppe særlig aktuelt, i det minste på kort sikt.

4.2 Ytterligere reformbehov?

Det andre forskningsspørsmålet var *om hvordan reformene i naturmangfoldloven fungerer i forhold til samiske perspektiver og om det er behov for ytterligere reformer*. Jeg vil søke å svare tematisk på dette.

Formålsparagraf, vektleggingsbestemmelse og verneformål

Formålsparagrafen i naturmangfoldloven sier blant annet at naturen skal tas vare på med «*bærekraftig bruk og vern*», «også som grunnlag for samisk kultur». Dette er helt i tråd med tradisjonell samisk naturforståelse. Formålsparagrafen skal være styrende for hele loven, og vektleggingsbestemmelsen i § 14 skal sikre at dette ivaretas når det er viktig for samiske interesser. Gjennomgangen i denne artikkelen viser at det er mye som mangler på at dette er tilfelle.

¹² <http://www.nrk.no/sapmi/regjeringen-skrinlegger-nasjonalparkplanene-i-nord-1.12706814>

¹³ <http://www.nrk.no/finnmark/forsker-lanserer-alternativt-vern-til-nasjonalparker-1.12701416>

Det er tankevekkende at Miljøverndepartementet under konsultasjonene for naturmangfoldloven ikke åpnet for å drøfte alternative verneformer. De siterte delene av formålsparagrafen tilsier både at det må være en balanse mellom bruk og vern, men også at bruk som er viktig for samiske interesser må ivaretas. At vernekategorien *nasjonalpark* fortsatt dominerer i samiske områder gjør det vanskelig å oppnå dette. Nasjonalparker er etablert rundt Yellowstonemodellens tenkning om at nasjonalparkene primært er til for de besøkende. Sett ut fra en samisk synsvinkel må naturen i Sápmi primært brukes av lokalbefolkning og reindriftsutøvere. Besøkende utenfra må derfor komme på lokalbefolkningens og reindriftas premisser. Det vil kreve at formålet med vernet må endres. Vernekategorien *ressursforvaltningsområde* (se foran) passer perfekt for dette.

Jeg synes det er relevant å foreslå en lovendring som åpner for ressursforvaltningsområde som vernekategori, at det utredes standardforskrifter for denne typen verneområder, og at det foretas en gjennomgang av nasjonalparkene i samiske områder med sikte på omklassifisering av nasjonalparker hvor det ikke er særlige rekreasjonshensyn som tilsier at de fortsatt bør være nasjonalparker. Standardforskriftene må ta utgangspunkt i at den primære bruken skal være bærekraftig for lokal høsting og reindrift, evt. også annet husdyrhold. Et alternativ til innføring av kategorien ressursforvaltningsområde vil være at et antall nasjonalparker omdefineres til landskapsvernområder.

Lovverket bør dessuten endres slik det ikke stilles strengere krav til reindriftsutøvelsen enn det som ellers gjelder etter reindriftsloven, bl.a. for barmarkskjøring. Tilsvarende bør det også åpnes for en viss motorferdsel for å ivareta kulturbasert høsting (Riseth, Solbakken og Kitti 2010 a, b). Det burde ikke være kontroversielt at reindriftssamer og fastboende samer fikk utøve sin næring og sin livsform uten å risikere å bli behandlet som miljøkriminelle.

I tillegg til lovendringer må også verneforskriftene for de enkelte verneområdene gjennomgås og i nødvendig utstrekning forandres slik at reindrift og lokal kulturbasert høsting får en sterkere posisjon i forhold til rekreasjonsbruk. Dette er nødvendig fordi det er verneforskriftene som danner utgangspunktet for nasjonalparkstyrenes og nasjonalparkforvaltnernes daglige arbeid. Det må også innebære at man sikrer at forvaltningsplanene for nasjonalparkene er i tråd med den siste utviklingen på urfolks- og miljørettens område. Ved gjennomgang av utkast til forvaltningsplan for nasjonalpark og andre verneområder på Saltfjellet, gikk det fram at man foreslo at reindrift og friluftsliv var likestilte som formål.¹⁴ Dersom dette holder juridisk ville det være en klar fordel for reindrifta, sammenliknet med slik jeg har tolket regelverk over.

Kunnskapsgrunnlag

Sametingets konsultasjoner med myndighetene har ført til at man har åpnet opp både kunnskapsgrunnlaget og forvaltningsmodellen. Selv om formuleringen i loven ikke er den som Sametinget opprinnelig ønsket, er det tilstrekkelig til at naturvitenskapens monopol på legitim kunnskap er brutt. Tradisjonell samisk kunnskap og naturbrukspraksis står i dag under dobbelt press, både i form av som følge av manglende anerkjennelse eller kriminalisering, og tap av kunnskap på grunn av utilstrekkelig overføring mellom generasjonene (Riseth 2011). De foreløpige resultatene fra Årbediehtuprosjektet (redegjort for på Sametingets seminar 26.11.2015) underbygger at det foreligger store utfordringer for at denne kunnskapen skal bli oppfattet som relevant innenfor samfunnets beslutningssystemer.

I tilknytning til arbeidet med ny forvaltningsplan for Reisa nasjonalpark er det til dels

åpen konflikt mellom reindriftsrepresentanter og representanter for Fylkesmannens miljøvernavdeling. En del av konflikten dreier seg om myndighetenes ivaretagelse av tradisjonell kunnskap. Det reises bl.a. spørsmål ved om forslaget til forvaltningsplan oppfylles CBDs krav (Riseth 2015b, Solaas 2015b). Min vurdering rent generelt er at lovens bokstav i § 8 og koplingen til CBDs artikkel 8j er tydelig nok. Utfordringen er å klare å gjøre den relevant og få den satt ut i livet. Det kan imidlertid være spørsmål om artikkel 10c ivaretas på tilstrekkelig måte.

Styringsform og forvaltningsmodell

Rent grunnleggende gjelder at effektivt naturvern er avhengig av oppslutning fra de som lever i og ved den naturen som skal vernes. En slik forståelse er etablert i den internasjonale diskursen fra og med 1990-tallet. Dette peker mot samforvaltning, en styringsform basert på gjensidig tillit (Carlsson & Berkes 2005, Borrini-Feyerabend et al. 2007). Sandström et al (2009) konstaterer at Norge, Sverige og Finland ikke har oppfylt sine internasjonale forpliktelser på dette området innenfor naturforvaltningen. Det synes som at etableringen av verneområdestyrene med samiske representanter i 2010 er det viktigste Sametinget har oppnådd i forbindelse med naturmangfoldloven og områdevernet. Lajla Eira (2013) har studert medforvaltningspraksisen i to nasjonalparker med reindrift, begge fra den første landsplanen. Til tross for at hun finner klare forskjeller mellom de to casene, finner heller ikke hun tillit:

Et fellestrekk ved feltene er at tidligere erfaringen med forvaltningen, helt tilbake til opprettelsen av nasjonalparkene, påvirker dagens forvaltningspraksis. Reindrifta er skeptiske siden de ikke fikk den innflytelsesmulighet de selv oppfattet de hadde behov for i opprettelsen av nasjonalparkene og har siden hatt en tilbaketrekning som gjør at de ikke opplever at deres interesser og rettigheter ble tilstrekkelig ivaretatt i de tidligere faser av opprettelsen. Dette gjør at reindrifta fortsatt er skeptiske til forvaltningen (op.cit.: 81).

14 http://www.nasjonalparkstyre.no/Documents/Midtre_Nordland_dok/Saltfjellet-Svartisen/Skisse%20forvaltningsplan%20for%20Saltfjellet%20Svartisen%20nasjonalpark%20til%20nasjonalparkstyret%20juni%202014.pdf?epslanguage=no Lest 10.01.2016

I forhold til idealet om medforvaltning oppsummerer Eira (op.cit.) at:

Maktfordeling i medforvaltning skal som nevnt være delt mellom brukere og staten. I den nye forvaltningsmodellen flyttes makta, i form av forvaltningsmyndighet, til de lokale nasjonalparkstyrene. Intervjuene med reinierne i begge feltene tyder på at de ikke opplever makta som delt Samtidig kan man stille spørsmål ved om makten er delt i den nye forvaltningsmodellen, siden det er Miljøverndepartementet som har øverste myndighet for nasjonalparkene (op.cit.: 81).

I dag kan det virke som om de samiske representantene i de lokale vernestyrene står nokså alene uten et apparat til å følge seg opp. I denne forbindelse kan det være grunn til å minne om NSI-prosjektet om krav til oppfølging av internasjonale prosesser, som i et sitat (A. Schanche, op.cit.) pekte på behovet for å styrke samiske lokalsamfunn og lokale organisasjoner for å fremme deres kunnskaper og synspunkter. Dette er først og fremst en utfordring for Sametinget. Henvisningen til vernehåndboka (foran) tyder ikke på at sentralmyndighetene vil ta slike initiativ.

Når det gjelder selve styringsmodellen stilte Sametinget opprinnelig krav om minst 50 prosent representasjon i styringsorganer for verneområder (Sametinget 2005). Dette fikk ikke gjennomslag. Representasjonen er betydelig, men ikke i majoritet, og varierer mellom forskjellige verneområder ut fra hvor viktig det enkelte området er for samiske interesser.

I andre land finnes det andre styringsmodeller. For verdensarvområdet Laponia i Sverige er det etablert en modell hvor det er samisk flertall, men samtidig konsensusbaserte beslutninger. Det innebærer at man ikke tar en beslutning før man er enig (Svensson 2013). Styremodellen for Fefo minner også litt om dette. Fylkeskommunen og Sametinget oppnevner like mange representanter hver, men veksler på å ha ledervervet og dermed dobbeltstemme og avgjørende myndighet. Dette forutsettes å fremme en konsensus-

orientering.¹⁵ En artikkelsamling (Herrmann & Martin 2016) drøfter erfaringer med forvaltning av landområder og verneområder for urfolk, hovedsakelig i Canada. Nessbitt (2016) viser at konsensusmodeller kan vise vei ut av konfliktfulle beslutningssituasjoner og også fremme forsoning. Martin (2016) har gått i gjennom forvaltningsplanene for tretten nasjonalparker i arktisk Canada og konkluderer med at urfolkene foretrekker å ha felles jurisdiksjon med myndighetene for å kunne ha likeverdig partnerskap.

Det er mange argumenter som trekker i retning av både samisk flertall og konsensusorienterte beslutningsmodeller. På den annen side er dette vanskelig å oppnå. I dagens situasjon kan det synes som det beste Sametinget kan gjøre er å evaluere hvordan styringsmodellen fungerer i forhold til ulike områder, og foreslå forbedringer og styrket samisk representasjon der behovet er størst.

5 Oppsummering og konklusjon

Som svar på det første forskningsspørsmålet finner jeg at samiske perspektiver var helt fraværende i den første landsplanen, bortsett fra at tjenestemenn synes å ha sett behov for å sikre oppslutning om vernet eller forebygge motstand mot verneforslagene. Når det gjelder den andre landsplanen åpner forarbeidene for å ta hensyn til reindriftas interesser. Det formelle resultatet er at reindrifta kommer inn som tredjeformål, prioritert etter naturvern og friluftsliv. I praksis viser de to problemfeltene med styring og arealpress at reindriftssamene fortsatt synes å være marginalisert som ressursforvaltere i egne områder. Myndighetene har oversett at nasjonalparker med samisk reindrift ikke primært er «urørt natur», men samiske kulturlandskap hvor reindriftssamer og samiske fastboende er rettighetshavere, og at samene fortsatt

15 Det er interessant å merke seg at de fleste som hadde ordet under Sametingets plenum i desember 2015 kritiserte Sametingets styrerepresentanter for å ha vært for lite offensive i å fremme samiske synspunkter.

oppfatter seg som ansvarlige ressursforvaltere i sine egne områder.

Som svar på det andre forskningsspørsmålet finner jeg at det foreligger store mangler når det gjelder lovens rolle når det gjelder å ivareta naturgrunnet for samisk kultur. Det er klart behov for å gi samisk naturbruk, høsting og reindrift en styrket posisjon i forhold til rekreasjonsinteressene i de store verneområdene. Dette bør skje både gjennom lovendring, som åpner for ressursforvaltningsområde som vernekategori, og at det utredes standardforskrifter for denne typen verneområder, og at det foretas en gjennomgang av nasjonalparkene i samiske områder med sikte på omklassifisering av nasjonalparker hvor det ikke er særlige rekreasjons hensyn som tilsier at de fortsatt bør være nasjonalparker.

Lovverket bør dessuten endres slik det ikke stilles strengere krav til reindriftsutøvelsen enn det som ellers gjelder etter reindriften, bl.a. for barmarkskjøring. Tilsvarende bør det også åpnes for en viss motorferdsel for å ivareta kulturbasert høsting. I tillegg til lovendringer må også verneforskriftene for de enkelte verneområdene gjennomgås og i nødvendig utstrekning forandres slik at reindrift og lokal kulturbasert høsting får en sterkere posisjon i forhold til rekreasjons bruk.

Det foreligger store utfordringer for at tradisjonell samisk kunnskap om naturbruk skal bli oppfattet som relevant innenfor samfunnets beslutningssystemer. Selv om lovens § 8 kan synes tilstrekkelig og koplingen til CBDs artikkel 8j også synes tydelig nok, kan det være spørsmål om koplingen til artikkel 10c ivaretas tilstrekkelig. Det er uansett utfordringer i å få satt § 8 ut i livet.

Spørsmålet om forvaltningsmodellen er utfordrende å håndtere politisk. Selv om det er mange argumenter som trekker i retning av både samisk flertall og konsensusorienterte beslutningsmodeller, vil nok dette være vanskelig å få gjennomslag for på kort sikt.

I dagens situasjon kan det synes som det beste Sametinget kan gjøre, er å evaluere hvordan styringsmodellen fungerer i forhold til ulike områder, og foreslå forbedringer og styrket samisk representasjon der behovet er størst.

6 Litteratur

- Aune, T., S. Johansen og K. Trana (2009). Blåfjella-Skjækerfjella og Lierne nasjonalparker: blå fjell og gyldne drømmer [Nordli]: Lierne nasjonalparksenter.
- Adams, W.M. (2003). Nature and the colonial mind. I: Adams, W.M., & M. Mulligan, (red.) *Decolonizing NATURE. Strategies for conservation in a post-colonial era*, 16–50. Earthscan, London og Sterling, VA.
- Andrade, G. (2005). Science and society at the World Park Congress. *Conservation Biology*, 19(1): 4–5.
- Arnesen, T. & Riseth, J. Å. (2008). Konfliktfyllda naturskyddsprosesser i Norge. Kap. 4 i: Sandström, C., Hovik, S. & Falleth, E. I. (red.). *Omstridd natur. Trender och utmaningar i nordisk naturförvaltning*. Umeå: Borea, 83–104.
- Arnesen, T. & Riseth, J. Å. (2009). Protection and equity? Local and indigenous encounters with the grand scheme of area protection in Norway. In: *Nordic Tourism: Issues and Cases*. Hall, M., Müller D. & Sarinen, J. Channelview, 77–80.
- Bay-Larsen, I.A. (2012). Bureaucrats and Boundaries. The changing intersection between experts, local communities and environmental administration in nature protection. PhD dissertation. Tromsø: University of Tromsø.
- Benjaminsen, T.A. og H. Svarstad (2010). Politisk økologi. Miljø, mennesker og makt. Oslo: Universitetsforlaget.
- Berntsen, B. (2011). Grønne linjer. Natur- og miljøvernets historie i Norge. Oslo: Unipub.
- Bjerkli, B. og P. Selle, red. (2003) *Samer, makt og demokrati. Sametinget og den nye samiske offentligheten*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Bjerkli, B. og P. Selle, red. (2015) *samepolitikkens utvikling*. Oslo: Gyldendal.
- Borrini-Feyerabend, G., M. Pimbert, M. Taghi Farvar, A. Kothari & Y. Renard (2007). *Sharing Power. A global guide to collaborative management of natural resources*. Earthscan.
- Bråten, S. (1992) *Utdrag av Dialogens vilkår i datasamfunnet*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Bråten, S. (1998) *Kommunikasjon og samspill*. Oslo: Aschehoug.
- Carlsson, L. & F. Berkes (2005). Co-management: concepts and methodological implications. *Journal of Environmental Management*, 75: 67–76.

- Chatty, D., 1(998). Enclosures and exclusions: conserving wildlife in pastoral areas of the Middle East. *Anthropology Today* 14, 2–7.
- CBD (2007). Convention on Biological Diversity. COP 7 Decision VII/28. Kuala Lumpur, 9–20 February 2004. <http://www.cbd.int/decisions/?m=COP-07&id=7765&lg=0> Lest 6.12.2008.
- Clement, F. (2010). Analysing decentralized natural resource governance: proposition for a “politicized” institutional analysis framework. *Policy Sci* 43:129–156.
- Eira, L.H. (2013). Medforvaltning som ideal og praksis. Studie av forvaltningspraksisen i to nasjonalparker med reindrift. Masteroppgave i Samfunnsplanlegging og kulturforståelse. Universitetet i Tromsø.
- Falleth, E. I. & S. Hovik (2008). Lokal forvaltning av store verneområder: Erfaringer fra fire forsøk NIBR-rapport 2008:11. Norsk institutt for by- og regionforskning. Oslo.
- Fearnside, P.M., (2003). Conservation policy in Brazilian Amazonia: understanding the dilemmas. *World Development* 31, 757–779.
- FOR 1986-11-28 nr. 2112. Forskrift om vern for Reisa nasjonalpark/Ráisa álbottlas meahcci, Nordreisa kommune, Troms. Lovdata.
- Framstad, E., T. Blindheim, L. Erikstad, P. G. Thingstad, S.-E. Storeid (2010). Naturfaglig evaluering av norske verneområder. Rapport 535. Oslo/Tromsø: NINA.
- Hajer, M.J. (1995) The politics of environmental discourse: Ecological Modernization and the policy process. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Helander, E. (2004) [2001]. Samiska rättsoppfatninger. *Juridica Lapponica* 30. University of Lapland. Rovaniemi. [Først trykt i NOU 2001:34].
- Helander-Renvall, E.(2010) Animism, personhood and the nature of reality: Sami Perspectives. *Polar Record* 46 (236): 44–56.
- Hendrix, M. K. 2014. Sustainable Backyard Polyculture: Designing for ecological resiliency. Smashwords ebook edition.
- Herrmann, T.M. & T. Martin (2016) Indigenous Peoples’ Governance of Land and Protected Territories in the Arctic (eds.) Springer Cham Heidelberg New York Dordrecht London: Springer.
- Hernes H.-K. og N. Oskal, red. (2008) Finnmarksloven. Oslo: Cappelen Akademisk.
- Hitchcock, R.K., (2002). ‘We are the First People’: Land, natural resources and identity in the Central Kalahari. *Journal of Southern African Studies* 28, 797–824.
- Hjorthol, L.M. 2006. *Alta. Kraftkampen som utfordret statens makt*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Huntford, (1996). Fridtjof Nansen. Oslo: Aschehoug.
- Inga, A. (2015). Nasjonalparker som reiselivsprodukt i et reindriftssamisk perspektiv. *Ságat*. 17.4.2015:21.
- Jacoby, K. (2001). Crimes against Nature: Squatters, Poachers, Thieves, and the Hidden History of American Conservation. University of California Press, Berkeley.
- Martin, T. (2016) “Beyond the Protection of the Land, National Parks in the Canadian Arctic: A Way to Actualized and Institutionalized Aboriginal Cultures in the Global.” In: Herrmann, T.M. & T. Martin (eds.) Indigenous Peoples’ Governance of Land and Protected Territories in the Arctic Cham Heidelberg New York Dordrecht London: Springer, 167–188.
- Miljødirektoratet (2015). Miljøstatus i Norge. Vernet areal, Norge. Publisert 16.04.2015, 15:32. Henta 22. april 2015 fra <http://www.miljostatus.no/Tema/Naturmangfold/Vernet-natur/Vernet-areal-Norge/>
- Minde, H. (2005) The Alta case: from local to the global and back again. In: Cant, G., J. Inns & A. Goodall. *Discourses and Silences: Indigenous Peoples, Risks and Resistance*. Department of Geography, University of Canterbury, Christchurch, New Zealand, 13–34.
- Nesbitt, T.H.D. (2016) “Increasing Cooperation and Advancing Reconciliation in the Cooperative Management of Protected Areas in Canada’s North”. In: Herrmann, T.M. & T. Martin (2016) Indigenous Peoples’ Governance of Land and Protected Territories. Cham, Heidelberg, New York, Dordrecht, London: Springer, 43–70.
- Neuman, R.P. (1998). *Imposing Wilderness: Struggles over Livelihood and Nature Preservation in Africa*. University of California Press, Berkeley.
- Nicholas, C., (2005). Who can protect the forest better? Pitching Orang Asli against professionals in protected area management in Peninsular Malaysia. *International Symposium on Eco-Human Interactions in Tropical Forests*. Kyoto University, Japan. Society of Tropical Ecology, Kyoto.
- NOU 1978: 18A & 18B. Bruken av Finnmarksvidda. Miljøverndepartementet. Universitetsforlaget, Oslo, Bergen, Tromsø.
- NOU 1986:13: «Ny landsplan for nasjonalparker». Universitetsforlaget, Oslo, Bergen, Stavanger, Tromsø.
- NOU 1997:5: Urfolks landrettigheter etter folkerett og utenlandsk rett. Oslo: Statens forvaltningstjeneste.
- NOU 2004:28: Naturmangfoldloven. Oslo, Bergen, Stavanger, Tromsø: Universitetsforlaget
- NOU 2007:13B. Den nye sameretten. Oslo: Departementenes servicesenter.
- NUB 1977:34. Naturgeografisk inndeling av Norden.
- Olofsson, J. & L.Oksanen (2005). Effects of reindeer density on vascular plant diversity on North Scandinavian mountains. *Rangifer* 25 (1), 5–18.

- Ostrom, E. (2005). *Understanding Institutional Diversity*. Princeton and Oxford: Princeton University Press.
- Pedersen, S. (2015). Samenes historie; fra undertrykking til kulturelt likeverd. I: Holt-Jensen, A. og S. Dyrvik (red.). *Likeverd. Grunnlaget for demokrati*. Oslo: Res Publica: 173–192.
- Poirier, R. & Ostergren, D. (2002). Evicting people from nature: Indigenous land rights and national parks in Australia, Russia and the United States. *Natural Resources Journal* 42, 331–352.
- Posey, D. & G. Dufield (1996). *Beyond Intellectual Property. Towards Traditional Resource Rights for Indigenous People and Local Communities*. Ottawa: International Development Research Centre.
- Rapp, O. M. (2011). Polarheltene. Fangstfolk hjalp dem til målet *Aftenposten* <http://www.aftenposten.no/fakta/innsikt/Polarheltene-Fangstfolk-hjalp-dem-til-malet-5109475.html>
- Riseth, J.Å. (2007). An Indigenous Perspective on National Parks and Sámi Reindeer Management in Norway. *Geographical Research*, June 2007 45(2):177–185.
- Riseth, J.Å. (2009). Premisser for bruk og vern. Forskningsresultater og innspill. *Seminar om bruk og vern*. Lillestrøm: Norges Forskningsråd.
- Riseth, J.Å. (2011) “Can Traditional Knowledge Play a Significant Role in Nature Management? Reflections on Institutional Challenges for the Sámi in Norway” In: Porsanger, Jelena & Gunvor Guttorm. (eds.) “Working with Traditional Knowledge: Communities, Institutions, Information Systems, Law and Ethics. Writings from the Árbiediehtu Project on Sami Traditional Knowledge” *Diedut* 1/2011, 127–161.
- Riseth, J.Å. (2013) *Bruk og rettsopfatninger blant fastboende*. Kap 4 I: Myrvoll, M., J.Å., Riseth, A. Thuestad, B. Evjen, E.T. Dalsbø, T. Samuelson og H. Hansen (2013). FELT 4 KÁRÁŠ-JOHKA/KARASJOK Sakkyndig utredning for Finnmarkskommisjonen. NIKU Oppdragsrapport10/2013. Norsk Institutt for Kulturminneforskning.
- Riseth, J.Å. (2015a). *Reindrift og ressursforvaltning*. Drammen: Vett & Viten.
- Riseth, J.Å. (2015b) *Nasjonalparker og samisk reindrift*. I: Skjeggedal, T. og K. Overvåg: Fjellbygd og Feriefjell – 50 år etter. Bergen: Fagbokforlaget.
- Riseth, J.Å. & Holte, A. (2008). *Rennåring och nationalparker i Norge*. Kap. 13 i: Sandström, C., Hovik, S. & Falleth, E. I. (red.): *Omstridd natur. Trender och utmaningar i nordisk naturförvaltning*. Umeå: Borea, pp. 269–290.
- Riseth, J. Å., J.I. Solbakken & H. Kitti (2010a). *Meahcásteapmi Guovdageainnus Naturbruk i Kautokeino. Fastboendes bruk av meahcci i Kautokeino kommune og konsekvenser ved etablering av naturvernområder*. Utredningsoppdrag for Fylkesmannen i Finnmark, Miljøvernnavdelingen. Samisk Høgskole. Utredning 1/2010. ISSN 0809-6090.
- Riseth, J. Å., J.I. Solbakken & H. Kitti (2010b). *Meahcásteapmi Anárjohkas Naturbruk i Anárjohkaområdet. Fastboendes bruk av meahcci og konsekvenser ved mulig utvidelse av Øvre Anárjohka Nasjonalpark*. Utredningsoppdrag for Fylkesmannen i Finnmark, Miljøvernnavdelingen. Samisk Høgskole.
- Riseth, J.Å. og J. I. Solbakken (2010). *Naturbruk i Kautokeino i et kulturhistorisk lys*. *Utmark* 1/2010. Lest 16.9.2015. http://www.utmark.org/utgivelser/pub/2010-1/Riseth_Solbakken_Utmark_1_2010.html
- Sametinget (2005). *Retningslinjer for verneplanarbeid i samiske områder*. Sak 13/05.
- Sametinget (2008). *Naturmangfoldlov*. Sametingets plenum. Sak 44/08.
- Sandström, C., S Hovik, . & E. I. Falleth (red.): *Omstridd natur. Trender och utmaningar i nordisk naturförvaltning*. Umeå: Borea.
- Sara, J. M. (2006). *Tale. Åpningen av Blåfjella-Skjækerfjella og Lierne nasjonalparker*.
- Schanche, A. (2001). *Innledning I: A. Schanche (red) Naturressurser og miljøverdier i samiske områder:forvaltnings- og forskningsutfordringer*. Rapport 1 i prosjektet «Miljø, kultur og kunnskap. Bruk og forvaltning av naturressurser i samiske områder». *Diedut* 2/2001. Kautokeino, 3–19.
- Schanche, M. (2001). *Urfolk, rettigheter og ressurser. Politiske prosesser omkring miljø- og ressursforvaltning i samiske områder i Norge*. Oppgave i statsvitenskap. NTNU, Trondheim. Upublisert.
- Scott, W.R (2001). *Institutions and organizations*. Thousand Oaks. London. New Delhi: SAGE
- Seippel, Ø. (2007) *Trees, ecology and biological diversity*. I: C.S.A. van Koppen & W.T. Markham. *Protecting nature. Organizations and networks in Europe and the USA*. Cheltenham; UK/Northampton USA: Edward Elgar: 165–186.
- Selle, P. (1998). *Organisasjonssamfunnet – ein statsreiskap? I Grønlie T. og P. Selle (red.) Ein stat? Fristillingas fire ansikt*. Oslo: 145 ff. Ref. etter Slagstad (2001).
- Skjeggedal, T. og K. Overvåg (red. 2015). *Fjellbygd og Feriefjell – 50 år etter*. Bergen: Fagbokforlaget.

- Smardon, R.C. & Faust, B.B., (2006). Introduction: international policy in the biosphere reserves of Mexico's Yucatan peninsula. *Landscape and Urban Planning* 74, 160–192.
- Solaas, S. (2015a). Søker ikke om dispensasjon. *Ságat* nr. 73. 21.04.2015: 10–11.
- Solaas, S. (2015b). Samisk utelatt i merkevarestrategi for nasjonalparker. *Ságat* nr. 73. 21.04. 2015: 11.
- Stolton, S. & Oviedo, G. (2004). "Using the categories to support the needs and rights of traditional and indigenous peoples in protected areas" i Bishop, K., N. Dudley, A. Phillips & S. Stolton (eds.) *Speaking a Common Language. The uses and performance of the IUCN System of Management Categories for Protected Areas*. Cardiff: Cardiff University, IUCN–The World Conservation Union and UNEP–World Conservation Monitoring Centre.
- St.meld. 62 (1991–92). Ny landsplan for nasjonalparker og andre større verneområder i Norge. Miljøverndepartementet, Oslo.
- Spence, M.D. (1999) *Dispossessing the Wilderness. Indian Removal and the Making of National Parks*. New York: Oxford.
- Svensson, G. (2013). Forvaltningssystem og forvaltningspraksis i nordlige-arktiske verneområder. Upubl. rapport. Halti nasjonalparksenter.
- Vatn, A. (2005) *Institutions and the Environment*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Ween, G.B. (2009). Blåfjella-Skjækerfjella nasjonalpark: Naturforvaltning som produksjon av natur/sted. *Norsk Antropologisk Tidsskrift*, (1–2): 95–109.
- Ween, G.B. (2012). World Heritage and Indigenous rights: Norwegian examples. *International Journal of Heritage Studies*. 18 (3), 257–270.
- Ween, G. & S. Abram (2012). The Norwegian Trekking Association: Trekking as Constituting the Nation. *Landscape Research* 37 (2) 155–171.
- Ween, G. & J. Å. Riseth (2016) Indigenous hospitality and tourism, past trajectories and new beginnings. In: A. Viken & D. Müller (eds.). *Arctic Indigenous Tourism. Channelview*.
- Whaley, L. & E.K. Weatherhead (2014). An Integrated Approach to Analyzing (Adaptive) Comanagement Using the "Politicized" IAD Framework. *Ecology and Society* 19 (1): 10.
- World Commission on Environment and Development, 1987. *Our Common Future, Report of the World Commission on Environment and Development*. Oxford: Oxford University Press.
- Aarseth, B. (2006). *Norsk Samepolitikk 1945–1990. Målsetting, virkemidler og resultater*. Oslo: Vett & Viten/Norsk Folkemuseum.
- Aasetre, J. (1999). *Moderne naturforvaltning: Mellom rasjonalitet og dyrking av urørt natur*. Arbeider fra Geografisk institutt, serie A, 25. NTNU, Trondheim.

Bruk, bruksrettigheter og forvaltning av utmark

Øyvind Ravna, UiT Norges arktiske universitet

1 Tema og problemstilling

De tre ordene *bruk*, *bruksrettigheter* og *forvaltning* henger nøye sammen når det gjelder så vel faktisk bruk som rettslige disposisjoner over fornybare utmarksressurser. Det er tilfellet i Sápmi som i det øvrige landet vårt. Det er også tilfellet i andre land hvor eiendoms- og bruksrettigheter nyter et rettslig vern og det eksisterer rettssetninger som sier at bruk av land og vann med nødvendig intensitet, tidsforløp og i god tro, skaper bruks- og eiendomsrett.

Forholdene i Sápmi er likevel annerledes enn i det øvrige Norge på dette området, og forskjellene blir mest påtakelige når vi kommer lengst nord – til Finnmark. Dette kan bl.a. forklares ut fra at områdene lengst nord seint kom inn under norsk jurisdiksjon, og at staten etter dette raskt fikk en dominerende rolle som grunneier. Dette eierskapet var basert på en oppfatning om at all usolgt eller umatrikulert grunn lå til staten, uten påhefte av andre rettigheter enn de som etter hvert ble lovfestet eller inntatt i et skjøte utstedt av statsmakten.¹ Oppfatningen er ofte omtalt som *læren om statens umatrikulerte grunn*.² Statens eieroppfatning har medført at det har vært vanskelig å oppnå anerkjennelse for at bygdefolk har rettigheter til eksempelvis jakt, fiske, hogst og beite på et selvstendig grunnlag, eller at reindriftssamer har gitte rettigheter til beite o.a. på bestemte områder. Folk i Finnmark har således blitt avskåret fra en retts- og eiendomsutvikling som i de sør-

norske utmarksstrekningene har ledet til at noen områder er blitt eneeie, noen sameier, andre bygdeallmenninger, og atter andre områder statsallmenninger.³ I tilknytning til disse varierende eiendomskategoriene er det utviklet lovtradisjoner tilbake til middelalderen om bruksadgang, rettserverv og tvisteløsning. Og ikke minst styring og forvaltning; hvor et sentralt spørsmål har vært i hvilken grad offentlige myndigheter og/eller grunneiere kan regulere de bruksberettigedes bruk og ressursuttak. Slik har det altså ikke vært i Finnmark.

Den inntil nylig ubetingede eieroppfatningen fra statens side har naturlig innebåret at samenes bruks- og eierrettigheter vanskelig har latt seg registrere, noe som igjen har resultert i at rettigheter som nå har fått sin anerkjennelse i finnmarksloven, ikke er sikret gjennom tinglysning. At samisk, og særlig reindriftssamisk bruk, fram til 1960-tallet ikke ble sett på som rettsskapende, er en del av dette bildet. Selv om Dergafjeld og Marsfjell-dommene ikke skrev seg fra Finnmark,⁴ uttrykte de den rådende oppfatningen som også gjaldt her. Slik også Frostating lagmannsretts dom av 14. november 1966 (sak 83/1964) hvor det ble uttalt:

«På samme måte som i Marsfjellsaken finner man at den århundre gamle bruksutøvelse, også når det gjelder fiske, fangst og jakt, som samene ubestridt har utøvd, ikke går utover den 'uskadelige nyttesrett' som samene til enhver tid har vært tillatt å utøve. Denne bruksutøvelse kan ikke ved hevd eller alders tids bruk skape et særskilt rettsgrunnlag, som senere lovgivning ikke fritt kan regulere».

Mot en slik rettsoppfatning ble terskelen høy, ikke bare for å vinne fram med hevd,

1 Se lov 12. mars 1965 om statens umatrikulerte grunn i Finnmark fylke § 3 og *Innstilling om lov og forskrifter om statens umatrikulerte grunn i Finnmark fylke* 1962 s. 5. Se også NOU 1993: 34 *Rett til og forvaltning av land og vann i Finnmark* s. 110 og samtidige N. Gjelsvik, *Norsk tingsrett*, Kristiania 1919 s. 114.

2 «Læren om statens grunn» er omtalt i Øyvind Ravna, *Finnmarksloven – og retten til jorden i Finnmark*, Gyldendal, Oslo 2013 s. 90–92.

3 Se eksempelvis Geir Stenseth, *Almenningens janusansikt*, Gyldendal, Oslo 2005.

4 Henholdsvis i Rt. 1931 s. 57 og Rt. 1955 s. 361.

men også for å våge å framsette slike krav. At det kun finnes et fåtall hevdssøksmål på statens grunn i Finnmark, vitner om det.⁵ Naturlig nok fikk statens eieroppfatning betydning for alminnelige folks rettsoppfatning, rubrisert som «manglende god tro»; en rettsoppfatning som ennå under den pågående rettsidentifiseringen i Finnmark i dag nyttes som argument for at Finnmarkseiendommen (FeFo) skal styre lokalbefolkningens bruksrettigheter, innbefattet inntektene av disse.⁶

Forarbeidene til finnmarksloven signaliserer «et betydelig historisk skifte over til lokal styring», rubrisert som «en klar tillitserklæring til alle finnmarkinger uansett etnisk og kulturell bakgrunn».⁷ I skiftet ligger det ikke bare at statens eiendomsrett er blitt overført til Finnmarks befolkning, men også Finnmarkskommisjonen for de fem feltene som er utredet, har kommet til at det foreligger rettigheter med et selvstendig grunnlag; hvor grunnlaget er alders tids bruk. At dette skiftet ikke innebærer større konsekvenser for så vel bruk som forvaltning av utmarksressursene i Finnmark sett i forhold til tidligere styresett, har påkalt internasjonal oppmerksomhet.⁸

Problemstillingen for denne artikkelen er å redegjøre for noen av konsekvensene av dette skiftet og erkjennelsen av at bruk over tid kan skape rett. Som et utgangspunkt for det vil jeg ta for meg hvilken bruk som skaper bruks- og eierrettigheter, hvordan dette kan skje – og videre hvilke restriksjoner slike ret-

tigheter legger på forvaltningen. For å få et innblikk i dette er det nødvendig se på 1) de generelle vilkårene for at bruk skal bli til bruksrett, og 2) vilkårene tilpasset til et samisk samfunn, herunder andre metodekorrigeringer samisk bruk skal bli møtt med i en rettfærdig rettergang. Til slutt vil jeg drøfte 5) hvilke skranker opparbeidede rettigheter setter for grunneiere og offentlige myndigheters bruk og forvaltning.

2 Vilkår for rett grunnet i hevd og alders tids bruk

2.1 Generelt

Reglene om hevd er lovfestede mens alders tids bruk er grunnet i sedvane og ulovfestet rett. Begge er imidlertid basert på en oppfatning om at aktiv bruk over tid har rettslig betydning for erverv av formuesgoder, og da særlig landarealer.⁹ Reglene kan sies å være motivert ut fra en målsetting om å skape ro om eiendomsforholdene, eller samsvar mellom *faktum* og *rett*. *Olav Lids* uttalelse om at hevd karakteriseres av at «ingen av dei impliserte er merksame på den rettsendring som er i gang – ikkje før det heile er ferdig og fullført»,¹⁰ er således også dekkende for reglene om alders tids bruk. Reglens betydning understrekes av *Thor Falkanger og Aage Thor Falkanger*, som konstaterer at «det som har vært 'alders tids bruk' tillegges ... betydelig – i mange tilfeller avgjørende – vekt».¹¹

Gjennom 1800- og 1900-tallet har det skjedd en utvikling hvor alders tids bruk har gått fra å være et bevis for bruk og rettighetens eksistens til å bli et selvstendig eller regelsett med liknende innhold som hevdsreglene.¹² Dette utelukker imidlertid ikke at alders tids

5 Etter min oversikt finnes det kun tre slike publiserte dommer, se Rt. 1952 s. 1007 (Overrettssakfører Klem), Rt. 1960 s. 810 (Sifi) og RG 1956 s. 109 (Hålogaland – fiske i Stabburselva).

6 Se f.eks. Finnmarkskommisjonen, *Rapport felt 2 Nesseby* (2012) s. 66–68.

7 Ot.prp. nr. 53 (2002–2003) Om lov om rettsforhold og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark fylke (Finnmarksloven) s. 7.

8 Norge er kritisert av FN's rasediskrimineringskomite for manglende implementering, se Committee on the Elimination of Racial Discrimination, Concluding observations on the twenty-first and twenty-second periodic reports of Norway, August 28, se http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CERD/Shared%20Documents/NOR/CERD_C_NOR_CO_21-22_21522_E.pdf (besøkt 10. november 2015).

9 Slik Gunnar Eriksen, *Alders tids bruk*, Fagbokforlaget, Bergen 2008 s. 26.

10 Olav Lid, «dei nye lovreglane om hevd» i *Lov og Rett* 1967 s. 289–307 på s. 289.

11 Thor Falkanger og Aage Thor Falkanger, *Tingsrett*, 7. utg., Universitetsforlaget, Oslo 2013 s. 362.

12 Sivillovbokutvalet, *Rådsegn 6, Om hevd* s. 15 spalte 2 og Sjur Brækhus og Axel Hærem, *Norsk tingsrett*, Universitetsforlaget, Oslo 1964 s. 608–609. Se også Eriksen, *Alders tids bruk* s. 58–59

bruk fortsatt er et bevis for at en rett består. I dette ligger det en formodning om at bruk over tid ikke bare *danner* rett, men *begrunner* en allerede eksisterende rett.¹³ Samtidig stilles det bestemte vilkår til brukens innhold for at den skal bidra til at vilkårene samlet sett er oppfylt.

Reglene om hevd og alders tids bruk forutsetter i sin vanligste form at én person eller gruppe (A) er rettshaver(e), mens en annen person eller gruppe (B) uten rettmessig adkomst på visse vilkår erverver eier- eller bruksrett i strid med retten til A.

Reglene består av tre materielle vilkår, noe som er fremhevet i Selbu-dommen:

«Rettserverv ved alders tids bruk hviler på tre elementer: det må foreligge en viss bruk, som har funnet sted i *lang tid*, og ha skjedd i *god tro*».¹⁴

Vilkårene er kumulative, dvs. at samtlige tre vilkår må være oppfylt for at rettserverv eller rettsanerkjennelse kan finne sted. Hvilke krav som stilles til oppfyllelse av hvert enkelt av disse vilkårene, har dermed avgjørende betydning for utfallet av et rettsspørsmål.

De uskrevne alders tids bruk-reglene har sitt skrevne motstykke i hevdslova, noe som til-

sier at den et stykke på veg kan nyttes analogt for reglene om alders tids bruk.¹⁵

2.2 Intensiv og kontinuerlig bruk

To av de materielle vilkårene er knyttet til bestemte, målbare betingelser og kan slik sett karakteriseres som *objektive vilkår*. Det første av disse er *bruk*, som må ha et visst omfang og innhold. Av hevdslova § 2, jf. § 7, kan det utledes at den bør samsvare med en eiers eller bruksberettigets bruk, jf. uttrykket «som sin egen». Dette vilkåret deles vanligvis opp i et krav til *intensitet* og et krav *kontinuitet*.

Om vi ser på samisk tamreindriften, har driftsformen gjort at den tidligere har hatt vansker med å lede til hevdserverv, se f.eks. Trollheimdommen i Rt. 1981 s. 1215 hvor det ble lagt til grunn at bruken var for lite regelmessig da «reinen mer leilighetsvis har kommet inn på et område» (s. 1225). Slik bruk ble ikke vurdert å oppfylle hevdsvilkårene.

Selbu-dommen i Rt. 2001 s. 769 stiller opp nye normer på dette området som sier at *kravet til kontinuerlig og intensiv bruk måtte tilpasses rettighetenes art*, noe jeg kommer tilbake til.

2.3 Hevdstiden

Det andre objektive vilkåret er kravet til tidsforløp. Hvis vi først ser på hevdsloven skiller den mellom tre forskjellige hevdsterminer. Foruten 1) løvsøre- og verdipapirhevd med 10 års hevdstid, er det 2) eiendomshevd og brukshevd med 20 års hevdstid, og 3) brukshevd uten fast, synlig tilstelling og bruksrettshevd for bygd, grend eller annen vid krets (kollektiv hevd), de to siste med 50 års hevdstid. I tillegg satte Norsk Lov tidligere et krav om 30 års hevdstid i allmenninger.

15 Vilkårene for alders tids bruk er langt på veg de samme som for hevd. Se lov 9. desember 1966 nr. 1 om hevd (hevdslova) §§ 2 (8) og 4. Se også Karl Arne Utgård, «Bruk i alders tid» i *Jussens venner* 2002 s. 253–262 på s. 262 som uttaler at «vilkåra for bruk i alders tid [er] lagt nær opp til ei tradisjonell hevdsvurdering». Se også Eriksen, *Alders tids bruk* s. 39.

13 Selv om *originære erverv* ikke er særlig praktisk lenger, vil alders tids bruk kunne være bevis for slikt erverv i en fjern fortid. Se Falkanger og Falkanger, *Tingsrett* s. 57 (note 49). Fra praksis i den sørnorske fjellheimen kan det vises til Rt. 1985 s. 362 hvor høyesterett tilkjente *Lomelde* eiendomsrett ut fra at gården «opprinnelig [...] var med på å ta området i bruk til stølsdrift, og at de derved er blitt eiere av stølsområdet» (s. 367).

14 Rt. 2001 s. 769 på s. 788–789 (uthevet i dommen). For hevdsreglene er dette nedfelt i §§ 2 og 4. Det er også et vilkår at bruken er *uhjemlet*; «den som har ein rett ... til å sitja med tingen» hevder ikke, jf. § hevds. 5 annet ledd. I dette ligger det at bruk med lovlig adkomst, herunder såkalt «tålt bruk», stenger for rettserverv.

For eiendomshevd stilles det som utgangspunkt krav om eksklusiv bruk som eier i hevdstiden, som er 20 år, jf. hevdsl. § 2, første ledd. Bruksrett kan erverves etter hevdsl. § 7 første ledd. Paragrafen slår fast at reglene om intensitet og kontinuitet i § 2 da gjelder på tilsvarende måte, jf. annet ledd, dog med den forskjell at bruken må svare til utnytting av bruks- og ikke eiendomsrett. For å erverve bruksrett etter 20 år er det satt krav om at bruken viser seg av en fast tilstelling, jf. hevdsl. § 8, første ledd. Om kravet til synlighet uttalte Sivilløvbokutvalet at tilstillinga ikke trengte å vise seg på annan måte enn «av verknadene».¹⁶ Formålet med å skille mellom «synlege og usynlege bruksrettar» var å gi klarere regler om hevdstiden for bruksrettshevd som etter «snikhevdsløven»¹⁷ var henvist til erverv ved alders tids bruk.¹⁸

I § 8, første ledd annet punktum, er nødvendig veg og opplagsplass unntatt. For slike rettigheter er hevdstiden 20 år. Det kan spørres om denne regelen omfatter reindriftssamers flyttveg. I snikhevdsløven § 2 første punktum, som er videreført i hevdsl. § 8, het det:

«Ret til at gaa, kjøre, drive Kreaturer over Andenmands Grund kan, selv om den alene kommer tilsyne ved de Spor, Benyttelsen efterlader sig, som hidtil hævdes».

16 Sivilløvbokutvalet, Rådsegn 6 s. 9, hvor det også vises til en dels sprikende praksis. I Rt. 1911 s. 904 ledet ikke en hytte til hevdserverv av jaktrett. Et stølshus var derimot tilstrekkelig til at beiterett kunne hevdes, se Rt. 1914 s. 72 (Trondhjem Overret), men derimot ikke nok til å hevde særskilt beiterett for geit, se Rt. 1917 s. 97. Tilstillingen må dog være av permanent karakter; jevnlig fangst med not oppfyller ikke vilkåret, se Rt. 1917 s. 4.

17 Lov 23. mai 1874 angående visse Brugsrettigheter over fremmed Eiendom, satte, med noen unntak, forbud mot hevd av bruksrett uten synlig innretning som vitnet om bruken.

18 Rådsegn 6 s. 19 sp. 2. Se også Ot.prp. nr. 30 (1965–66) *Om lov om hevd* s. 32 sp. 2 hvor departementet uttalte at: «Hevdstida vert med dette helst noko kortare enn [det] som nå kan reknast gjeldande etter reglane om bruk i alders tid, men noka avgjerande brigde vert det likevel ikkje.» Dette viser at langhevdsreglene var ment å erstatte alders tids bruk, hvor lengre hevdstid skulle veie opp for den mindre oppfordringen til reaksjon da hevdsbruken ikke viste seg ved fast tilstelling.

Uten annen utvidet tolkning enn å la kreaturer omfatte reinflokk, ser vi at regelen vil kunne omfatte reinflyttveg; selv der sporene kun avsettes i brånende snø.¹⁹

2.4 Aktsom god tro

Det tredje vilkåret for å få anerkjent rett etter reglene om hevd og alders tids bruk er «aktsom god tro» hos den som skal erverve rett, jf. hevdsl. § 4 første ledd. Sivilløvbokutvalet formulerte «aktsom god tro» som et spørsmål om forsvarlig og hederlig adferd.²⁰

Det rettslige utgangspunkt for godtrovurderingen er således hva hevderen *burde ha kjent til* ut fra forventede undersøkelser,²¹ noe som tilsier at det foreligger en *aktivitetsplikt* og et *kunnskapskrav*. Kunnskap om rette sammenheng stenger således utvilsomt for hevd.

I følge Sivilløvbokutvalet kan den gode tro i noen tilfeller bygge på begrunnet misforståelse. Registering av eiendomsforhold skal imidlertid motvirke dette:

«...gjeld det fast eigedom eller anna som kjem inn under tinglysning eller liknande registrering, kan det være grunn til å nekta hevd når han kunne og burde ha fått opplysningar om rette samanhengen med å røkja etter i registra».²²

Det er således lite praktisk å hevde rett til en hel registrert eiendom. Hvis misforståelsen kunne vært unngått ved å undersøke hva som er tinglyst,²³ har man ikke «gjort slike

19 Det sterke vernet reindriftens flytteveger tradisjonelt har hatt, nå nedfelt i lov 15. juni 2007 nr. 40 om reindrift (reincl.) § 22, støtter opp om en slik forståelse.

20 Rådsegn 6 s. 11 sp. 1.

21 Slik Aage Thor Falkanger, *God tro. En studie av kravet til god tro som vilkår for å erverve eller opprettholde privatrettslige rettigheter*, Universitetsforlaget, Oslo 1999 s. 109. Se også Gunnar Eriksen, «Fremveksten av kravet om god tro ved hevd og alders tids bruk i norsk rett» i *TfR* 2003 s. 79–128 på s. 82.

22 Rådsegn 6 s. 11 sp. 1.

23 Jf. lov 7. juni 1935 nr. 2 om tinglysning.

etterrøkingar som det er rimeleg å krevja», og er således ikke i *aktsom* god tro.

Svartskog-dommen fremstår her som et unntak. Her viste førstvoterende til hevdsløvens forarbeid og uttalte at «*heller ikke hevdserverv alltid er avskåret fordi hevderen kunne ha blitt brakt ut av sin villfarelse ved å undersøke grunnbøkene*» (s. 1247). Dette betyr at tross tinglysing må den gode tro prøves konkret i den enkelte sak.

Det må imidlertid kunne sies at mulighetene til å kunne vurdere kravet til *aktsom* god tro, eller i hvilken grad hevderen har undersøkt rettsforholdene, er mer problematisk når det gjelder rettigheter på Finnmarkseiendommens grunn. Problemet ligger bl.a. i å vurdere hva hevderen *burde ha kjent*, sett i forhold til at statens uttrykte eieroppfatning har stått i vegen for at folk i Finnmark har kunnet registrere og tinglyse sine rettserverv på «statens umatrikulerte grunn». Dette kommer jeg tilbake til.

Framfor hevd av en hel eiendom, er grenshevd mer praktisk. I gitte tilfeller kan tinglyste eiendomsbeskrivelser o.a. være fraværende eller av en slik kvalitet at hevderen tross undersøkelser ikke rokkes fra sin oppfatning om hvor grensen går.

Ved vurderingen av hevderens gode tro må det tas hensyn til subjektive momenter. I følge *Olav Lid* kan det som «slike moment kan nemnast dei lokale tilhøve, den sosiale posisjonen og den intellektuelle utrustningen til hevdar og rette eigar, kor open og aktiv hevdbruken har vore og på den andre sida den aktivitet eller passivitet som rette eigar har synt».²⁴

24 Olav Lid, «Kan ein hevdar vera i god tru om slike omstende som går fram av tinglysningsbøkene?» i *Norsk tidsskrift for jordskifte og landmåling*, 1965 s. 243–254 på s. 252.

2.5 Hevd og alders tids bruk – hva er forskjellene?

Selv om reglene om hevd og alders tids bruk kan sies å være «nære slektinger», er det åpenbare forskjeller mellom dem; ikke bare når det gjelder kravet til ervervstid, men også når det gjelder forholdet eller *dynamikken* mellom de tre vilkårene for å få anerkjent eller ervervet rett. Hevdsloven stiller et krav om henholdsvis 20 eller 50 års hevdstid for rettserverv. Alders tids bruk er lengre, samtidig som tidskravet ikke er absolutt definert. I eldre litteratur er det lagt til grunn 100 års ervervstid som en rettesnor.²⁵ Det er imidlertid ikke mulig å oppstille et slikt tidskrav som et absolutt vilkår.²⁶ *Sivillovbokutvalet* har påpekt at Høyesterett la til grunn at *alders tid* var 60–70 år i en bestemt sak. Selv unnot det å ta stilling, og påpekte i stedet at «[k]or lang tid som trengs, lyt no avgjerast etter omstenda i det einskilde tilfellet».²⁷ At *Sivillovbokutvalet* ikke tok stilling til tidskravet, var et bevisst valg.

Til tross for at det ikke kan stilles noe eksakt tidskrav for alders tids bruk, foreligger det naturlig nok en nedre grense, da tidskravet i alle fall må være lenger enn 50 år, slik det er for langhevd.²⁸ Samtidig vil tidskravet henge sammen med *intensiteten* og *kontinuiteten* i bruken. Brækhus og Hærem illustrerer dette *samspillet* mellom intensitet og tid slik:

«en kan f.eks. slappe noe på kravene til tiden, dersom bruksutøvelsen har vært markert og omvendt, og for det annet tas det også hensyn til andre momenter som f.eks. rettighetens art og kvalitet, og hvor tyngende den er for den tjenende eiendom og hvor nødven-

25 Fr. Brandt, *Tingsretten fremstillet efter den norske Lovgivning*, 2. utg., Kristiania 1878 s. 507. Brækhus og Hærem, *Norsk tingsrett* s. 611 er av samme oppfatning selv om de tegner et noe mer nyansert bilde av tidskravet.

26 Se Eriksen, *Alders tids bruk* s. 195 og Falkanger og Falkanger, *Tingsrett* s. 365.

27 Rådsegn 6 s. 16 spalte 2 med henvisning til Rt. 1926 s. 760 og Rådsegn 6 s. 19 spalte 2.

28 Se Eriksen, *Alders tids bruk* s. 190.

dig den er for den eller dem som påstår å ha retten».²⁹

Relevansen av anførselene til Brækhus og Hærem i forhold til hvordan samisk bruk skal anses som grunnlag for rettserverv, understrekes av at førstvoterende i Selbu-dommen fant det å være «en dekkende beskrivelse».³⁰ Vi kan også merke oss at han her, med utgangspunkt i det foran siterte, påpekte at det må legges vekt på «rettighetens art», noe som kan sies å ha blitt en norm fra denne dommen.

Det må således kunne sies at reglene om alders tids bruk synes å inneha en større fleksibilitet enn hevdsreglene. Slik sett ser det også ut til at reglene har en elastisitet som gjør at de kan tilpasses forholdene i *Sápmi*. Langhevdsregelen synes ikke å ha en liknende elastisitet. Primært synes det lengre tidskravet her å være en kompensasjon for manglende fast tilstelling som viser hevderens bruk.

Til slutt nevnes det at alders tids bruk ikke bare kan være et selvstendig ervervsgrunnlag, men også *bevis* for så vel bruk som en rettsoppfatning, og dermed en mulig rett. I dette ligger det at bruk over tid ikke bare *danner* rett, men at bruken i seg selv utgjør en formodning om en *eksisterende* rett. Selv om *originære erverv* ikke er særlig praktisk lenger, vil således alders tids bruk i teorien kunne være et bevis for slikt erverv.³¹ Det kan ha en betydning, kanskje i større grad av moralsk enn rettslig art, da den aktive part oppnår *anerkjennelse* for sin rett framfor å

ervert en rett vedkommende opprinnelig ikke har hatt.³²

3 Hevd og alders tids bruk tilpasset samisk naturbruk

3.1 Et rettslig skifte åpner for å vektlegge samisk kultur og rettsoppfatninger

Innledningsvis har jeg vist til at rettsoppfatninger og eiendomsforhold i de samiske områdene og i særdeleshet i Finnmark er annerledes enn i det øvrige Norge. For Finnmark har statens ubetingede eieroppfatning hindret rettslig sikring av rettigheter som nå har fått sin anerkjennelse i finnmarksloven. At erverv av eiendomsrett ble knyttet til jordbruk og rydding av jord, innebar at samisk bruk av land og vann fram til 1960-tallet ikke ble sett på som rettskapende.

Senere, etter at Høyesterett i 1968 satte denne oppfatningen til side, skulle det likevel ikke bli lett for samer og andre finnmarkinger å få anerkjent sine rettigheter.³³ For reindriftsutøvere var den viktigste årsaken til dette at bruken ikke ble vurdert å være tilstrekkelig *regelmessig* og *intensiv* til å fylle vilkåret for rettserverv. Dommene i Rt. 1981 s. 1215 (Trollheimen), Rt. 1988 s. 1217 (Korssjøfjell) og Rt. 1997 s. 1608 (Aursunden II) står som eksempler på dette.

I de nevnte dommene ble det ikke tatt hensyn til *rettighetens art*; man vurderte kravene til intensiv og sammenhengende bruk for

29 Brækhus og Hærem, *Norsk tingsrett* s. 610.

30 Rt. 2001 s. 769 på s. 789. Se også Finnmarks-kommisjonen, Rapport felt 1 (2012) s. 31–32, Rapport felt 2 (2013) s. 30–31, Rapport felt (2013) 3 s. 36 spalte 1 og Rapport felt 5 (2014) s. 34 spalte 1.

31 Sml. Falkanger og Falkanger, *Tingsrett* s. 56 (note 48). Fra praksis i den sørnorske fjellheimen kan det vises til Rt. 1985 s. 362 hvor Høyesterett tilkjente *Lomelde* eiendomsrett ut fra gården «opprinnelig ... var med på å ta området i bruk til stølsdrift, og at de derved er blitt eiere av stølsområdet» (s. 367). Påstand om statens opprinnelige eiendomsrett i Rt. 1986 s. 1122 (Stormheim), som for øvrig ikke fram, er ikke direkte sammenliknbart, da den var begrunnet i at *ingen* hadde tatt området i bruk.

32 En oppfatning om originært erverv kan sies å ligge til grunn for reindriftsretten. Samerettsutvalget foreslo å lovfeste at «[r]etten til å utøve reindrift har grunnlag i den bruk som har vært utøvd i de områder reindrift har foregått fra gammel tid», se NOU 1997: 4 Naturgrunnlaget for samisk kultur s. 329. Det ble, med visse omredigeringer, hvor «alders tids bruk» erstatter «fra gammelt av», vedtatt i lov 15. juni 2007 nr. 40 om reindrift § 4.

33 Oppfatningen fikk leve videre i offentlig forvaltning. Først i Ot.prp. nr. 53 (2002–2003) uttales det at «[a]ll bruk over tid kan etter norsk rett være rettskapende, uavhengig av utøvernes etniske og kulturelle bakgrunn ... norsk rett har aldri hatt noen dogme om at samers bruk skulle ha mindre rettsvirkning enn andre norske borgeres bruk» (s. 13).

reindriftssamene ut fra en standard skapt av jordbrukernes måte å nytte marka på. Regler som under andre omstendigheter kunne ha ledet til rettslig anerkjennelse, framsto dermed som hindringer for det. Betegnende er førstvoterende i Rt. 1997 s. 1608, som ikke, slik anført av den samiske parten, fant

«at reindriftens egenart, reinens natur og næringsvandring og topografiens betydning kan føre til at det her må stilles vesentlig lempeligere krav til rettserverv ved alders tids bruk enn ellers i tingsretten» (s. 1617).

I Selbu-dommen satte Høyesterett langt på veg oppfatningen de tre nevnte dommene bygget på, til side. Det ble gjort ved at det ble lagt vekt på samiske kulturelle særtrekk, reindriftens egenart, reinens næringsvandring og bruk av naturlandskapet. Dette ledet til at reinbeitedistriktene Essand og Riast-Hylling vant fram med krav om beiterett innenfor nærmere angitte private områder i Selbu kommune grunnet i alders tids bruk.³⁴

I kraft av å være en plenumsavgjørelse er Selbu-dommen en sentral rettskilde i tvister om anerkjennelse og utstrekning av reindriftsrettigheter.³⁵ Den utgjør *et skifte i gjeldende rett*³⁶ på samerettens område og er som sådan førende for hvordan norsk

34 Høyesterett fastslo videre at «[n]år beiterett er ervervet ved alders tids bruk, vil det som alminnelig regel medføre at samene også har ervervet de tilknyttede rettighetene». Erkjennelsen er foreslått lovfestet av Samerettsutvalget II, se NOU 2007: 13 *Den nye Sameretten* s. 51.

35 Saken ble reist for Midt-Trøndelag herredsrett i 1995 av 229 grunneiere da Selbu kommune hadde gitt reinbeitedistriktene rett til å uttale seg i arealsaker etter plan- og bygningsloven. I stevningen ble det påstått at Essand og Riast-Hylling reinbeitedistrikt ikke hadde rett til reinbeite på saksøkernes eiendommer. Herredsretten frifant reinbeitedistriktene. Frostating lagmannsrett kom under dissens til at beiterett var ervervet ved alders tids bruk i hele tvisteområdet. Under dissens (9 mot 6), kom Høyesterett i plenum til samme resultat. Dissensen gjaldt imidlertid ikke om beiterett var ervervet, men grensedragningen, hvor mindretallet ville trekke den noe snevrere for Essand reinbeitedistrikt.

36 For øvrig var dette skiftet også forankret i en forutgående lovendring i reindriftsloven, som i 1996 fikk en «presumsjonsregel» som legger bevisbyrden på grunneieren for at beiterett eventuelt ikke eksisterer (nå reinl. § 4 annet ledd).

tingsrett bør anvendes om tvister om bruks- og eierrettigheter i samiske områder.

For øvrig skjedde det et minst like viktig skifte i gjeldende rett for Finnmark fem år senere. Den 1. juli 2006 trådte finnmarksloven i kraft, noe som ifølge lovgiver innebar «et betydelig historisk skifte over til lokal styring og er en klar tillitserklæring til alle finnmarkinger uansett etnisk og kulturell bakgrunn».³⁷

3.2 Intensiv og kontinuerlig bruk

Før 1968 hadde det eksistert en rådende oppfatning om at reindriftssamers bruk av land og vann ikke skapte rett. Senere var et av de viktigste kriteriene for at reindriftssamer ikke kunne erverve rettigheter at deres bruk ikke ble vurdert å være tilstrekkelig *intensiv* og *kontinuerlig*. Om dette uttalte en samlet Høyesterett i Selbu-dommen at det ved prøving av reglene om alders tids bruk måtte legges vekt på *rettighetens art*, og stilte deretter opp normer når det gjaldt anvendelse av reglene i reindriftsområder. Det innebar at *de særlige forhold* innen reindriften ble tillagt betydning for vurderingen av om beiterett eksisterte, og at kravene til rettserverv måtte tilpasses samenes bruk av området. At samene har hatt en nomadisk livsform, innebar at momenter som har vært framhevet for **andre beitedyr**, ikke uten videre kunne overføres til **reindriften**. Konkret framhevet førstvoterende, som representerte flertallet,

«at reindriften er svært arealkrevende, og at arealbruken varierer fra år til år avhengig av vær, vind og beitenes beskaffenhet. Det kan således ikke kreves at reinen har beitet i et bestemt område hvert år. Både av denne grunn og på grunn av samenes nomadiske livsform kan avbrudd ikke hindre rettserverv selv om det har hatt atskillig lengde» (s. 789).³⁸

37 Ot.prp. nr. 53 (2002–2003) Om lov om rettsforhold og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark fylke (Finnmarksloven) s. 7.

38 Som eksempel på avbrudd viste førstvoterende til Mauken-dommen i Rt. 1985 s. 532 hvor et manglende bruk i mannsalder (ca. 40 år, forf. anm.) ikke avskar reineiere fra erstatningsrettslig vern. Men ved avbrudd måtte det kreves en lengre samlet tidsperiode.

En følge av at det må tas hensyn til reindriftens egenart eller reinens natur, er at beitemønsteret må vektlegges i vurderingen av bruksintensiteten. Omgivelsene, topografi,³⁹ næringsforhold, vær og vind m.v. hadde dermed betydning: «Et typisk beitemønster er at den streifer ... Rettserverv kan dermed ikke være avskåret utelukkende fordi det er såkalt streifbeiting' som har funnet sted» (s. 789).

At Selbu-dommen her dannet en norm, viser dommen om reindriftssamers fiskerett i Tydal (LF-2008-50209). Praksis fra vårt naboland viser også at normer fra Selbu-dommen er blitt anvendt som rettskilde der.⁴⁰

Det kan således sies at Høyesterett i Selbu-dommen har tilpasset reglene om alders tids bruk slik at rettsnormen i dag er at krav til intensitet og sammenheng i bruk må vurderes ut fra en standard gitt av *rettighetens art* når krav om rettserverv framsettes i samiske bruksområder. Det antas at denne tilpasningen har overføringsverdi både for hevdsreglene, og likeledes når alders tids bruk-reglene skal anvendes på annen samisk naturbruk.

3.3 Aktsom god tro

God tro-vurderingen blir drøftet i både Selbu- og Svartskog-dommen. I Selbu-dommen ble samene funnet å være i god tro selv om enkelte av dem var kjent med reglene om reinbeitedistrikter fra 1894. Til støtte for den gode tro ble reindriftssamenes begrensede bruk av norsk skriftspråk vektlagt (s. 813). Høyesterett la også til grunn at det ikke kunne kreves at samtlige innenfor næringen, eller en sektor av den, var i aktsom god tro.

³⁹ *Topografiske forhold* hadde også betydning for hvor langt beiteretten strakk seg. At Selbusjøen ga et effektivt stengsel i rimelig nærhet av områder hvor beitingen har vært tilstrekkelig intensiv til å begrunne beiterett, måtte etter førstvoterendes mening innebære at det var «naturlig som avgrensning av området for beiteretten å fastslå at den strekker seg helt til Selbusjøen» (s. 816).

⁴⁰ Hovrätten för Övre Norrland, *Berth Hägglund m.fl. vs. Rans sameby, Umbyns sameby og Vapstens sameby*, dom 19. sept. 2007, sak nr. T 155-06 (Nordmaling). Jf. Högsta domstolen i NJA 2001 s. 109.

Som vi alt har sett, bygger også Svartskog-dommen på slik oppfatning, hvor det på s. 1247 ble sitert fra til Rådsegn 6 s. 16: «Ofte er det her vanskeleg og upraktisk å sjå dei einskilde hevdarane kvar for seg, og det vert då helst eit spørsmål om kva folk på staden reint allment har visst og gått ut ifrå ...»

Sivillovbokutvalet nyanserer således vilkåret noe der erververne utgjør en gruppe, f.eks. et bygdelag. Denne nyansen ligger i at alle i gruppa nødvendigvis ikke trenger å være i god tro.

Dette understrekes av det forhold at oppsitteren Hans Joramo var kjent med at Svartskogen var solgt til staten, ikke var til hinder for at befolkningen i Mandalen ved alders tids bruk hadde ervervet eiendomsrett til Svartskogen.⁴¹ Hvilken betydning dette må ha for rettsanvendelsen i samiske områder, kommer jeg tilbake til. At det nettopp var Joramo, som «opprinnelig kom fra Sør-Norge» som satt med kunnskap, viser at Høyesterett både tar subjektive hensyn og formelt vektlegger samisk rettskultur:

«For ham [Joramo] var det dermed mer naturlig å undersøke eierforhold enn for dalens befolkning for øvrig som som nevnt hovedsakelig var samisk og dermed tradisjonelt sett mindre opptatt av formelle eierspørsmål» (s. 1247).

I pkt. 2.4 har vi sett at heller ikke tinglyste rettserverv alltid står i vegen for hevd.⁴² At staten ikke hadde ført opp et planlagt gjerde for fysisk å markere sin eiendom, blir faktisk

⁴¹ Rt. 2001 s. 1229 på s. 1247. Se også Rt. 2001 s. 769 (Selbu) på s. 814 hvor førstvoterende uttaler «at når det som i vår sak er tale om rettserverv for en næring, kan det ikke kreves at samtlige samer innenfor næringen – eller en sektor av den – har vært i aktsom god tro. Det samme gjelder for øvrig også i andre sammenhenger hvor det er tale om rettserverv for en større krets av personer, jf. Brækhus/Hærem: Norsk Tingsrett side 612 og Falkanger: Tingsrett, 5. utgave side 319».

⁴² Førstvoterende viste her til Rådsegn 6, og uttalte at «heller ikke hevdserverv alltid er avskåret fordi hevderen kunne ha blitt brakt ut av sin villfarelse ved å undersøke grunnbøkene» (s. 1247).

vektlagt til støtte for lokalbefolkningens gode tro i Svartskog-dommen. Den gode troen ble for øvrig ikke ble veltet av at lokalbefolkningen innlot seg på forretninger med staten som grunneier; nærmere bestemt at 14 oppsittere sommeren 1921 inngikk forpaktningssavtaler på utslåtter i Svartskogen. Avtalene ble ikke vektlagt 80 år senere. I følge førstvoterende var:

«For det første er ikke disse avtalene uten videre bevis for at disse personene aksepterte at de var uten rettigheter i Svartskogen. Årsaken kan like gjerne være at de lettere enn andre bøyde seg for et pålegg fra myndighetene, eller at de så fordeler i å få seg tildelt en bestemt teig – forutsatt at dette ble respektert av de øvrige oppsitterne. For det andre hindrer det som nevnt ikke rettserverv ved alders tids bruk til fordel for en større gruppe personer at noen av dem ikke er i god tro».⁴³

Førstvoterende påpeker her bl.a. at avtalene ikke var et argument for at lokalbefolkningen hadde en rettsoppfatning som tilsa at de var uten egne rettigheter. En annen grunn var at oppsitterne kan ha sett fordelene i forpaktningssordningen. Slik argumentasjon savnes ved rettsavklaringen i Finnmark der nettopp forpaktningssavtaler nyttes som bevis på at lokalbefolkningen ikke er i god tro om sine bruksrettigheter.⁴⁴

I Finnmark har folk ikke hatt behov for å opponere mot staten i samme grad som folk i Manndalen; nettopp fordi staten i mindre grad har opptrådt i strid med deres interesser. Det kan likevel ikke, slik det legges til grunn under rettsavklaringen, sluttes at de ikke har beholdt sin gode tro om brukens rettmessighet.⁴⁵

Antatt fravær av lokal styring kan heller ikke tas til inntekt for fravær av god tro. Her må det for det første spørres om hvilken styring som er relevant å etterspørre, hvor svaret

må være *den som kreves for en rasjonell naturbruk og arealfordeling*. For øvrig kan vi merke oss at Finnmarkskommisjonen legger til grunn at det ikke rettighetspretendenten (hevderen) som må føre bevis for sin gode tro.⁴⁶

Måten Høyesterett vurderte kravet til aktsom god tro i Selbu- og Svartskog-dommene, kan sies å være en tilpasning av dette vilkåret for rettserverv til forholdene i Sápmi. At Finnmarkskommisjonen ikke har vurdert kravene på tilsvarende måte, må tilskrives fravær av vektlegging på samiske rettsoppfatninger og rettskultur.

3.4 Særlige metodespørsmål/metodekorrigeringer

3.4.1 Bruk av muntlige overleveringer

I Selbu-dommen slår Høyesterett fast at i saker av samisk art står man overfor et særlig metodespørsmål. Et av dem var at samene ut fra sin økonomiske tilpasning og sosiale struktur ikke hadde noe sterkt behov for å ta skriftspråket i bruk (s. 792).⁴⁷ En konsekvens av det var at det er større grunn til å legge vekt på muntlige forklaringer i saker hvor samer er involvert, enn generelt i andre saker. Førstvoterende uttalte i fortsettelsen at i saker som denne sto man overfor *et særlig metodespørsmål*, da reindriftssamene ut fra sin økonomiske tilpasning og sosiale struktur ikke hadde noe sterkt behov for å ta skriftspråket i bruk. På den annen side hadde selvsagt samene, i likhet med de fastboende, muntlige overleveringer:

«Slike overleveringer måtte vurderes nøye, men kan ikke generelt avvises. Og dersom de støttes av andre opplysninger, kan de få økt vekt» (s. 792).

46 Op. cit s. 34.

47 Det ble her vist til Leif Pareli og Anne Severinsen, «Noen metodeproblemer i sørsamisk historieforskning» i *Ottar*, 1979 s. 29–37 på s. 30. Samme framstilling ble påberopt av samepartene i Trollheimen-dommen i Rt. 1981 s. 1215 på s. 1219 uten at Høyesterett da fant grunn til å vektlegge den.

43 Rt. 2001 s. 1229 på s. 1248.

44 Finnmarkskommisjonen, Rapport felt 2, s. 66–68.

45 Op. cit.

3.4.2 Betydningen av språklige og kulturelle forskjeller

Førstvoterende påpekte også at det må tas hensyn til at det i kommunikasjon mellom nordmenn og samer kan oppstå misforståelser fordi *språklige og kulturelle forskjeller* kan medføre at man oppfatter hverandre på en uriktig måte. Det ble videre vist til at dette også er fremhevet i nyere offentlige utredninger om domstolsorganiseringen, jf. for eksempel St.meld. nr. 23 (2000–2001) s. 78 første spalte.

Liknende betraktninger gjøres også i Svartskog-dommene (s. 1249). Der legges det også til grunn at språkproblemer og kulturelle ulikheter mellom samer og norske myndigheter kan ha medvirket til misforståelser, noe som kan ha betydning for godtrovurderingen.

3.4.3 Bruk av organisk materiale

Førstvoterende viste også til at samene var nomader og stort sett brukte organiske materialer som går i forråtnelse. Dette innebærer at:

«[D]et også kunne være vanskelig å finne fysiske spor etter reindriften. Disse forhold tilsier varsomhet med å trekke slutninger av at man mangler konkrete opplysninger om samenes tilstedeværelse i et område» (s. 792–793).

3.4.4 Egen karakteristikk av retten er ikke avgjørende for dens karakter

I nær sammenheng med språklige og kulturelle forskjeller (og misforståelser), står betydningen samisk karakteristikk av rettsforholdene. Det blir synliggjort i Svartskogdommen og bunner i at man i samisk tradisjon har vært forsiktig med å *bruke begrepet eiendomsrett*, selv der disposisjonene kan forveksles med eierrådighet. Betegnede for dette var begrepsbruken til befolkningen i Manndalen, hvor retten ble omtalt som *bruksrett*. Dette ledet da også til at Utmarks-kommisjonen for Nordland og Troms (førsteinstansen i Svartskogdommen) i dom av 5. mars 1999, ikke fant rettslig grunnlag for å tilkjenne mer enn hogst- og beiterett. Da

saken kom opp for Høyesterett, uttalte førstvoterende at

«den altomfattende bruken som er beskrevet foran, [må] få større rettslige konsekvenser: Hadde en tilsvarende bruk vært utøvd av personer med annen bakgrunn, ville den ha avspeilt at de mente å eie området. Samene, som har utgjort den dominerende del av Manndalens befolkning, har derimot med sin kollektive ressursutnyttelse ikke samme tradisjon for å tenke på eiendomsrett ... Skulle det hindre rettserverv ved alders tids bruk at det finnes flest eksempler på at de har talt om bruksrett, ville deres rådighetsutøvelse, som i innhold tilsvarer utøvelse av eiendomsrett, bli satt i en ugunstig særstilling i forhold til befolkningen for øvrig» (s. 1252).⁴⁸

3.4.5 Kildekorleksjon og kildekritikk (som følge av rettsutviklingen)

I de tidligere høyesterettsdommene vi har sett på fra det sørsamiske område, hadde Høyesterett lagt stor vekt på utredningene til Lappekommisjonen. I Selbu-dommen tok Høyesterett et oppgjør med rettsoppfatningen og synet på samer i denne vel hundre år gamle utredningen, noe som kan sies å være en korrigerende av eldre kulturhierarkiske oppfatninger om samer. Førstvoterende uttalte at opplysningene Lappekommisjonen hadde sammenholdt med topografi, reinens natur og beitemønster mv., vist at samene i alders tid mest sannsynlig har benyttet hele tvisteområdet til beite:

«Når den likevel ikke inkluderte området i sin angivelse av hvor samene 'kan antages etter gammel Sædvane at have søgt Tilhold og Bete', kan dette også skyldes at den bygget på en *rettsoppfatning* som jeg ikke kan dele» (s. 797, min utheving).

En oppfatning som flertallet av Høyesterett ikke delte, ble sitert på s. 792–793, hvor det ble vist til at Lappekommisjonen tross manglende økonomisk berettigelse mente at lappenes rettigheter måtte respekteres.

⁴⁸ Både i underinstansen og Høyesterett ble det påstått at staten ikke var eier av tvisteområdet. I sitatet siktes det til at bruksrett, framfor eiendomsrett, var brukt i dagligtale av manndalingene (forf. anm.).

«Men ogsaa naar man skal veie Lappernes og de Fastboendes gjensidige Rettigheder og Forpligtelser mod hinanden, kan man ikke glemme deres Næringsveies forskjellige Vilkaar, og at Jordbrugeren under det flittige og møisommelige kultiverende Arbeide ofte er paalagt store Tyngsler og Byrder, medens Lappen, hvis Tilværelse vexler mellem Strabadser og Dovenskab, som Regel gaar ganske fri for saadanne.»

Som en liten kuriositet kan vi merke oss at denne kildekritikken, ennå i 2001, ikke var enstemmig. Det hadde fra reindriftspartene vært fremhevet at Lappekommisjonen hadde et foreldet syn på samene og betydningen av deres reindrift, og at samenes tradisjonelle kultur har en ganske annerledes anerkjennelse og verdsettelse i dag. Selv om mindretallet i Høyesterett ikke tok direkte avstand fra kritikken til flertallet, fant annenvoterende ikke grunnlag for at det var «holdepunkter for å anta at datidens syn på samisk reindrift har hatt betydning for kommisjonens bedømmelse av de konkrete bevis» (s. 820).

3.5 Betydningen for annen samisk bruk enn reindrift

Gjennomgangen viser at Selbu-dommen langt på veg avklarer hvordan bevisene, eller bruksutøvelsen, for alders tids bruk skal vurderes for samisk beiterett i reindriftsområder. Det vi skal se på i avsnitt 3.5 er hvilken betydning dette får for *annen samisk bruk*.

Etter mitt skjønn må dommen ha stor overføringsverdi også når det skal vurderes om annen bruk i de samiske områdene har ledet til rettserverv. Dette må gjelde for de bruksformer som er en naturlig del av grunnlaget for nærings- og kulturutøvelse i *Sápmi*. Her kan det være nyttig å ta utgangspunkt i de rettighetene som er oppstilt i finnmarksloven §§ 22–23; altså garnfiske, eggsanking, hogst av lauvskog, jakt, beite uttak av torv og trevirke til husflid.⁴⁹ Opplistingen i disse

49 Som vi alt har sett, ervervet samene i Essand reinbeitedistrikt fiskerett på privat grunn etter liknende vilkår som erverv av beiterett i dom LF-2008-5029.

to paragrafene utelukker ikke at det kan ha funnet sted annen rettsdannende bruk, herunder også bruk som leder til erverv av eiendomsrett, noe nettopp Svartskog-dommen har vist.

Overføringsverdi har også uttalelsen i Selbu-dommen om at «[n]år beiterett er ervervet ved alders tids bruk, vil det som alminnelig regel medføre at samene også har ervervet de tilknyttede rettighetene» (s. 788). Same rettsutvalget II har foreslått dette prinsippet lovfestet for reindriften. Det understreker prinsippets betydning, og må innebære at også andre enn reindriftssamer må kunne erverve tilknyttede rettigheter, lik de som er stilt opp i reindriftsloven §§ 19–26, til støtte for nærings- og kulturutøvelse. Her kan nevnes rett til husvære, buer/gammer, ferdselsveger, visse anlegg, brensel og annet trevirke, og trolig også en viss motorferdsel.⁵⁰ Om slike rettserverv har funnet sted, må vurderes konkret i den enkelte sak, hvor det legges vekt på brukens kontinuitet og intensitet, holdt opp mot det krav som stilles ut fra *rettighetenes art*.

Selbu-dommens framheving av muntlige overleveringer som en del av bevisvurderingene, tilsier trolig at slike overleveringer har større plass i saker i samiske områder, enn det de generelt har i rettspraksis.

Nevnes må også topografiske forholds betydning når eier- og rettighetsgrenser for annen bruk enn reindriftssamisk skal avklares, noe som også følger av annen rettspraksis. Generelt må også kulturelle særtrekk vektlegges ved vurdering av om rettserverv har funnet sted.

50 Jf. Innst. O. nr. 80 (2004–2005) s. 36 sp. 2 hvor det heter at «[i]nnholdet i bruksrettigheter vil ofte anses for å ta farge av den tekniske og økonomiske utviklingen».

4 Hvilke skranker setter rettigheter grunnet i alders tids bruk på forvaltningen av utmark

4.1 Kort om gjeldende regelverk

Vi har nå gått gjennom regler for hvordan langvarig bruk kan skape bruksrettigheter, hvor jeg i den videre gjennomgangen, i likhet med *Finnmarkskommisjonen*, forutsetter slike rettigheters eksistens. I det øvrige landet, i de tilfeller hvor bruksrettsberettigede og grunneier ikke er samme juridiske eller faktiske person, er utgangspunktet at rett basert på langvarig bruk (med et selvstendig rettsgrunnlag), ligger til bygd eller grend som fra gammel tid har hatt slik rett, jf. fjellova § 2, første ledd.

Når det gjelder skog, bufebeite og setring, ligger retten mer spesifikt til jordbrukseiendommer og defineres av gårdens behov for trevirke, beite og seter mm.⁵¹ Jakt- og fiske-rettigheter har en noen videre bruksretthaverkrets, fortsatt avgrenset til bygda eller gren- das befolkning.

I tilknytning til disse rettighetene er det gitt regler om styring og forvaltning som sikrer lokal kontroll over de fornybare naturressursene. I statsallmenninger er denne forvaltningen lagt til *fjellstyret*. Det skal administrere bruken og utnyttinga av «rettar og lunnende» så langt ikkje anna er fastsett i eller i medhold av lov, jf. fjellova § 3, annet ledd.

Fjellstyret utgår fra de bruksberettigede i allmenningen. Det skal velges av kommunestyret blant personer som det siste året har vært og fremdeles er fast bosatt i området der allmenningen ligger, eller i bygd eller grend der innbyggerne fra gammel tid har bruk i allmenningen. Fjellstyret skal bl.a. arbeide

51 Jf. fjellova (6. juni 1975 nr. 31) § 2, annet ledd og statsallmenningsloven (19. juni 1992 nr. 60) § 2-1. Viltloven og lakse- og innlandsfiskeloven har egne regler for jakt og fiskerett på statsgrunn. For å kunne fiske med stang og håndsnøre, eller jakte og fangste småvilt, må man være fast bosatt i Norge, jf. lakse- og innlandsfiskeloven § 22, første ledd og villtloven § 31, første ledd.

for å sikre at allmenningen blir brukt på en måte som fremmer næringslivet i bygda og tar vare på naturvern- og friluftinteressene.

Hvis vi ser på Finnmark, så har også finnmarksloven regler om innbyggernes rettigheter til naturbruk, dog med en noe videre rettskrets enn fjellova, jf. finnmarksloven §§ 22 og 23. Derimot har *ikke* finnmarksloven på noen måte regler som ivaretar de bruksberettigedes (lokalbefolkningen i Finnmarksbygdenes) rettigheter eller sikrer deres representasjon i styre og forvaltning. Finnmarksloven gir i kapittel 3, særlig § 27, FeFo en vidtrekkende regulerings hjemmel, omtrent slik Statskog hadde da den var «eier» av den umatrikulerte grunnen i Finnmark.

Dette er situasjonen til tross for at internasjonal urfolksrett setter opp begrensninger i reguleringsadgangen på Finnmarks-eiendommens grunn, noe den ikke gjør på annen offentlig-eid grunn.⁵² Disse folkerettslige begrensningene gjenspeiles *i liten grad i dagens forvaltning*. Eksempelvis må det antas at FeFo er forpliktet etter ILO 169 art. 14 (1), når forholdene tilsier det, til å «treffe tiltak for å sikre vedkommende folks rett til å bruke landområder der de ikke er de eneste som lever, men som de tradisjonelt har hatt tilgang til for sitt livsopphold og sin tradisjonelle virksomhet». Her ligger det ikke bare en oppfordring til at bruksrettigheter skal anerkjennes, men også å sikre samenes rett til å bruke landområder. *Prioriteringsregler* for naturbruk kan være et virkemiddel her.

Artikkel 15 (1) er minst like viktig, den slår fast at urfolks «rett til naturressurser i deres landområder skal sikres spesielt. Slike rettigheter omfatter disse folks rett til å delta i bruk, styring og bevaring av disse ressursene». Dette betyr at FeFo er forpliktet til å la den lokale samiske befolkningen som har opparbeidet

52 Nå må det jo sies at ILO 169 stiller opp et ansvar for staten. Samtidig kan ikke FeFo være et statlig organ når det passer og ellers ikke, jf. EØS-lovgivningen. Dessuten påberoper jo FeFo seg å være statens suksessor, noe som tilsier at den ikke bare kan påberope seg å ha overtatt rettigheter staten har opparbeidet, men også forpliktelser.

rettighetene, reelt sett delta i styrings- og beslutningsprosesser.⁵³ Artikkel 8 (1) om at det «Ved anvendelse av nasjonale lover og forskrifter overfor vedkommende folk, skal det tas tilbørlig hensyn til deres sedvaner eller sedvanerett» støtter opp om det.

For øvrig kan det vises til at Justiskomiteens flertall har uttalt at formuleringen «med de begrensninger» vil innebære at ILO-konvensjonen går foran finnmarksloven hvis det skulle vise seg at bestemmelser i loven står i motstrid til bestemmelser i ILO-konvensjonen. Hvis man derimot kommer til, på bakgrunn av ILO-konvensjonen, at loven mangler bestemmelser av et visst innhold, vil dette være en oppgave for lovgiver.

Tilbake til Finnmarksloven, så kan § 27 ses på som en bestemmelse som *setter rammer* for FeFos adgang til å regulere bruken av de fornybare ressursene på Finnmarkseiendommens grunn. Paragrafen kan også ses på som en bestemmelse som *gir* FeFo en viss hjemmel til å regulere bruken av disse ressursene; som tilhører bestemte grupper av bruksberettigede, avhengig av hvor man er i Finnmark fylke.

Begge tilnærmingene er trolig riktige, og det kan være naturlig å legge an den første der man *ikke har å gjøre med rettigheter som har et selvstendig grunnlag* gjennom alders tids bruk o.l., mens der *det foreligger rettigheter med et selvstendig rettsgrunnlag*, så er det naturlig å legge til grunn den siste betraktningen. Hvordan rettighetskartet for Finnmark kommer til å se ut i fremtiden, vet vi ennå ikke, men i de fem første feltene Finnmarkskommisjonen har utredet, er det som nevnt påvist at lokalbefolkningen innen feltene har

53 Det kan vanskelig ses at den rolle Sametinget har fått i FeFos styre, i dag oppfyller denne forpliktelsen. Det kan bl.a. pekes på at Sametinget er et landsdekkende organ, samtidig som rettssubjektene etter ILO-konvensjon nr. 169 kan ha en langt snevrere avgrensning. Rent faktisk har heller ikke Sametingets representanter i FeFo-styret fremmet nødvendige forslag etc. for å ivareta den samiske lokalbefolkningens rettigheter når FeFo har tatt stilling til Finnmarkskommisjonens rapporter.

opprinnelige, opparbeidede bruksrettigheter med et selvstendig grunnlag.

Skillet mellom rettigheter med og uten et selvstendig rettsgrunnlag vil være et bærende element i den videre analysen av reguleringsadgangen etter loven.

4.2 Betydningen av at rettigheter har et selvstendig rettsgrunnlag

Før vi går nærmere inn på FeFos handlingsrom og begrensninger når det gjelder adgangen til å regulere utnyttelse av de fornybare ressursene på Finnmarkseiendommens grunn, kan det være nyttig å se på hvilke kategorier bruksrettigheter vi har foran oss.

Det er her, som ellers i tingsretten, naturlig å skille mellom rettigheter som har et *selvstendig rettsgrunnlag*, og rettigheter som *alene er gitt gjennom lovgivning*. Den sistnevnte gruppen, rettigheter gitt gjennom lov, som det ved første øyekast kan synes som omfatter rettigheter nevnt i finnmarksloven §§ 22 og 23, kan i prinsippet underlegges vidstrakt regulering i medhold av de rammenes finnmarksloven § 27 setter. Slike rett eller adgang, kan også reguleres etter andre hjemler. Uten å være utfyllende, vil jeg peke på:

- finnmarkslovens formål
- grunneierretten
- Grunnloven § 108 og folkerettslige forpliktelser overfor samene (ILO 169, SP art. 27)
- tvingende allmenne hensyn.⁵⁴

Når det gjelder den førstnevnte gruppen, *rettigheter med et selvstendig grunnlag*, siktes det i hovedsak til rettigheter grunnet i hevd og alders tids bruk. Disse har vi alt gjennomgått i de to foregående kapitlene. Slike rettighe-

54 Nærmere om dette, se Trond Presthus Ingebrigtsen, *I hvilken utstrekning kan innlandsfisket i Finnmark forbeholdes personer bosatt i Norge? – Særlig om EØS-rett og samerett*, masteroppgave i rettsvitenskap, UiT Norges Arktiske universitet, vår 2015.

ter står i samme kategori som eiendomsrett når det gjelder rettsbeskyttelse mot inngrep, og en alminnelig rettsgrunnsetning sier at det ikke kan gjøres inngrep i slike rettigheter, utover en viss terskel, uten at det utløser et erstatningsrettslig ansvar.

Rettsgrunnsetningen er kodifisert i Grunnloven § 105. At det gjelder for samisk bruk av land og vann, er slått fast av Høyesterett allerede i 1968 i Brekken og Altevann II-dommene fra 1968 (hhv. Rt. 1968 s. 394 og s. 429), som etter det har vært gjeldende rett. Selbu- og Svartskog-dommene er de siste prejudikatene for dette.

Bruksrettigheter med et selvstendig rettsgrunnlag er videre beskyttet av *Den Europiske menneskerettskonvensjon protokoll 1 artikkel 1* om vern av eiendom. Her slås det fast at inngrep kun kan skje under bestemte vilkår. De mest fremtredende er:

- lovhjemmel
- legitimt formål
- krav til proporsjonalitet (i forhold til formålet), som ofte oppnås nettopp ved erstatning for inngrepet.

Inngrep og regulering av slike rettigheter som ikke kan forankres i viktige samfunnsmålssettinger, eller som ikke er proporsjonale (skjer uten erstatning), er således lovstridig.

Finnmarksloven bygger naturlig nok også på dette prinsippet, som er kodifisert i finnmarksloven §§ 5 og 21, begge annet ledd:

«Loven her gjør ikke inngrep i kollektive og individuelle rettigheter som samer og andre har **opparbeidet ved hevd eller alders tids bruk**. Dette gjelder også de rettighetene reindrifstutøvere har på slikt grunnlag eller etter reindrifstloven».

«Reglene i kapittelet her [Kapittel 3. Fornybare ressurser på Finnmarkseiendommens grunn] gjelder ikke i den utstrekning annet følger av særlige rettsforhold.»

Som alt nevnt er det avdekket *rettigheter med et selvstendig grunnlag; hvor grunnlaget er alders tids bruk*. Hvis vi f.eks. ser på Nesseby-utredningen, konkluderes det med at den fastboende befolkningen har opprinnelige sedvanebaserte rettigheter med

«et selvstendig rettsgrunnlag ved siden av loven, på samme måte som de sør-norske allmenningsrettighetene, og på samme måte som reindrifstretten der det har vært drevet reindrift fra gammelt av».

Det heter videre at disse rettighetene var i all hovedsak etablert før staten fra og med 1775-resolusjonen om jordutvisning begynte å disponere over utnyttelsen av rettighetene. Det er altså snakk om svært gammel bruk og svært gamle bruksrettigheter.

Disse bruksrettighetene skiller seg fra rettigheter gitt i medhold av lov. Som vist ovenfor har ikke lovgiver ment at Finnmarkseiendommen skal kunne gjøre inngrep eller innskrenkninger i disse rettingene. *Om det ennå skulle være tvil på det området*, kan det vises til forarbeidene, hvor det i regjeringens lovproposisjon til utkastet til § 5 uttales:

«Første ledd [nå andre ledd] slår fast at loven ikke gjør inngrep i private eller kollektive rettigheter som bygger på hevd eller alders tids bruk. Opparbeidede bruksrettigheter og eiendomsrettigheter vil således falle utenfor det forvaltningssystemet som det er lagt opp til i loven.»⁵⁵

Videre uttales det:

«Finnmarksloven gjør ikke inngrep i privatrettslige rettigheter opparbeidet ved hevd eller alders tids bruk. Dersom personer eller grupper har opparbeidet slike rettigheter, vil det ikke være nødvendig for dem å søke om særskilt rett.»⁵⁶

55 Ot.prp. nr. 53 (2002–2003) Om lov om rettsforhold og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark fylke (Finnmarksloven) s. 122.

56 Ibid. s. 136.

At Finnmarkskommisjonen legger til grunn at de selvstendige rettighetene som påvises i utredningene er kodifisert i finnmarksloven §§ 22 og 23, og dermed ikke beskyttet av rettsvernet i finnmarksloven § 5, andre ledd, er for mange uforståelig da det står i direkte motstrid til lovgivers beslutning. Men uansett endrer ikke dette på loven – det er ikke en rettslig beslutning – og om det hadde vært det, ikke med trinnhøyde til å endre finnmarksloven eller overordnede rettsregler.

Finnmarksloven slår fast at brukere skal høres og videre at det skal tas rimelig hensyn til de ulike brukergruppenes bruk av ressursen ved reguleringer. For de som har opparbeidede rettigheter med et selvstendig grunnlag, strekker forpliktelsen seg adskillig lengre enn dette. Fra disse må det formodes at det kreves aksept/konsensus, om slike reguleringer og innskrenkninger ikke kan forankres i et legitimt, samfunnsmessig formål – som må strekke seg lenger enn til at folk fra andre deler av landet eller Europa skal ha tilgang til jakt og fiske i Finnmark. Et slikt hensyn kan være *hensynet til ressursene*, men da må bruken til de som ikke har slike rettigheter først være svært strengt regulert.

Rettigheter med et selvstendig rettsgrunnlag har som nevnt samme rettsvern som *private eiendommer*. «Lakmustesten» i forhold til regulering blir dermed å spørre om hvilke hensyn det offentlige kan nytte for å regulere eksempelvis grunneieres jaktrett på øyene i Troms eller på Hardangervidda. Hensynet til *andres* behov for jakt og fiske ville neppe være tilstrekkelig for å kunne gripe inn i opparbeidede jakt- og fiskerettigheter.

For å summere opp gjennomgangen, *kan opprinnelige, opparbeidede rettigheter ikke reguleres uten at vilkårene nevnt ovenfor er oppfylt – i samfunnets interesse, nødvendig forholdsmessighet som ofte betinger erstatning for økonomisk tap.*

Unntaket er om reguleringen skjer i informativt samråd og under aksept og deltakelse fra rettighetshaverne, altså det som i inter-

nasjonal rett kalles «Free prior and informed consent».⁵⁷

4.3 Problemer som følge av mangelfull rettskartlegging

For å kunne regulere bruken basert på at det eksisterer rettigheter med et selvstendig grunnlag, for eksempelvis å beskytte lokalbefolkningen tilgang til sine tradisjonelle fiskeressurser, kreves det *en kartlegging av slike rettigheters geografiske utstrekning*. Vurdering av hvilken personkrets som eventuelt skal beskyttes, og på hvilket nivå beskyttelsesbehovet trer inn, hører naturlig hjemme her.

Rettsgrunnlaget eller regelverket som ikke bare gir hjemmel, men krever at lokalbefolkningens opparbeidede rettigheter skal gis et rettslig vern mot inngrep og reguleringer, er gjennomgått ovenfor.

Det er nødvendigvis ikke slik at det foreligger opparbeidede bruksrettigheter med et selvstendig grunnlag for all utmark i de kartlagte feltene. Formodningen må være at det gjennom alders tids bruk og sedvanerett er opparbeidet slik rett til de nære utmarksområdene, eksempelvis bygda eller dalførets ressursområde eller bygdebruksområde. Videre kan det antas at det foreligger slik rett til spesielt viktige og brukte områder for bestemte bygdelag. I tillegg til å fastlegge om slikt rettsgrunnlag foreligger, er det av vesentlig betydning å få fastlagt hvem som er rettssubjekt eller berettiget til bruken.

På dette området svikter Finnmarkskommisjonens utredninger. Hvis vi ser på ferskvannsfiske i eksempelvis Felt 2, Nesseby, uttaler kommisjonen (på s. 102–103):

⁵⁷ Wikipedia-definisjonen: Free, prior, and informed consent (FPIC) refers to the right of local communities, particularly indigenous peoples, to participate in decision making about issues affecting them. Examples include natural resource management, economic development, uses of traditional knowledge, genetic resources, health care, and education.

«Rettighetenes opprinnelige karakter medfører likevel at FeFo som disponerer over fiskeretten på vegne av det fellesskapet, må ivareta det lokale ferskvannsfisket. FeFo kan verken ved bortforpaktning av lakseelver eller ved andre disposisjoner over fisket, utøve sin myndighet slik at folk i Nesseby fortrenses fra sine tradisjonelle fiskeområder av personer som er bosatt andre steder, enten det er i andre deler av kommunen, fylket eller verden for øvrig».

Dette blir etter mitt syn for mangelfullt. Problemet er nettopp at de tradisjonelle områdene skulle vært kartlagt, innbefattet *hvem de er tradisjonelle for*. Det er ikke gjort.

Når det gjelder beiterettigheter for bufe, finner man en liknende formulering det er verd å stoppe ved. På s. 78 i Nesseby-rapporten uttales det:

«Jordbrukseiendommer som ligger i områder der det ikke samsvarer med lokal stedfunnen bruk å drive utmarksbeite i Nesseby kommune, er ikke omfattet av den selvstendige beiteretten som er etablert i Nesseby, men innehavere av slike eiendommer har beiterett i Nesseby med grunnlag i finnmarksloven § 23 annet ledd. Deres beitebruk i Nesseby har dermed utelukkende sitt rettsgrunnlag i loven, og må ved konflikt tilpasses eller vike for den beitebruken som har et selvstendig rettsgrunnlag ved siden av loven, jf. finnmarksloven § 5 annet ledd.»

Dette er en riktig og viktig påpekning, som nettopp understreker betydningen av å ha selvstendige rettigheter til så vel beite som ferskvannsfiske. Verdien av uttalelsen forsvinner imidlertid allerede etter neste avsnitt, hvor det uttales:

«Det er ellers ingen oppgave for Finnmarks-kommisjonen å gå inn på hvordan beitebruken i Nesseby mer konkret skal utøves med antall beitedyr og i hvilke områder, ut over den begrensningen som ligger i at dyrene må kunne vinterføs på de aktuelle eiendommene og at bruken må foregå i samsvar med gammel stedfunnen bruk. Dette er spørsmål som krever en type kompetanse kommisjonen ikke innehar, og som i den grad de kan anses som rettighetsspørsmål åpenbart er uegnet for behandling i kommisjonen, jf. finnmarksloven § 30 tredje ledd».

Etter min mening ligger dette i kjernen av kommisjonens mandat. FeFo bør derfor adressere disse spørsmålene til kommisjonen med oppfordring om en reell kartlegging. *En slik kartlegging er også en forutsetning for at FeFo skal kunne foreta de reguleringer den er pålagt etter finnmarksloven kapittel III uten å stå i fare for å krenke opparbeidede bruksrettigheter med et selvstendig grunnlag.*

4.4 Hensynet til de ulike brukergruppene

Finnmarksloven § 27 slår fast at FeFo for nærmere angitte områder kan fastsette innskrenkninger i adgangen til å utnytte fornybare ressurser som nevnt i første ledd dersom *hensynet til ressursen* tilsier det. Ved innskrenkninger i utnyttelsen av fornybare ressurser som nevnt i første ledd skal det tas *rimelig hensyn til de ulike brukergruppenes* bruk av ressursen. Plassen tillater ikke en inngående drøfting her, men som alt påvist, kan rettsregler av høyere rang overstyre finnmarksloven § 27 (og andre bestemmelser i kapittel III).

Plassen tillater heller ikke en drøfting av *finnmarksloven § 25 om adgang for andre*. Det kan likevel påpekes at tross Sametingets og fylkestingets motstand mot å innrømme allmenheten rettigheter, og til tross for at justiskomiteen foreslo å fjerne allmenhetens rett i utkastet til § 21, ble bestemmelsen flyttet til § 25, dog med den endring at rett var byttet til adgang. Denne flyttingen må innebære en «prinsipiell realitetsendring» (sml. Justisdepartementets første sitat foran). Hvis ikke vil denne omrokkingen nærmest framstå som et «bondefangeri», noe som ikke kan være meningen.

Utover at det var et bevisst lovgivervalg å unnta beskyttelse av allmenhetens interesser både i utkastets § 21 og finnmarkslovens formål, må det også her nevnes at § 25 ikke har forrang fremfor lovens formålsbestemmelse, Grunnloven § 108 og Norges inkorporerte folkerettslige forpliktelser. Begrunnelsen i EØS-regelverket som hjemler

bestemmelsen, er høyst diskutabel da dette regelverket gjelder lik tilgang til økonomiske goder, ikke rettigheter som ligger til bestemte grupper og bygdelag.

Uansett på hvilken måte lovbestemmelsen (§ 25) har kommet inn i loven, har det selvfølgelig en rettslig relevans. Lest etter sin ordlyd – slik lovbestemmelser skal, er det imidlertid intet som tilsier at *enhver hvor som helst* på Finnmarkseiendommens grunn «[har] adgang til jakt og fangst av småvilt og fiske i vassdrag med stang og håndsnøre ...».

5 Avslutning

I gjennomgangen har vi sett hva som skal til for at *etablert bruk* blir til *etablerte rettigheter* – og at Norges Høyesterett på dette området har utviklet lovgivningen og rettspraksis til bedre å ivareta samisk naturbruk. Vi har også sett at det har skjedd et skifte i rett og rettsoppfatninger i Finnmark; som innebærer at det som frem til 2005 var gjeldende rett hva gjelder den samiske lokalbefolkningens bruk og bruksrettigheter, i dag hører til i rettshistorien. Til grunn for dette skiftet lå en oppfatning om at statens ubetingede eiendomsrett ikke kunne forsvares. Allerede i Samerettsutvalgets utredninger og i de påfølgende forarbeidene til finnmarksloven, ble det konkludert med at folk i Finnmark – samer som nordmenn – hadde rettigheter grunnet i alders tids bruk. Dette er nå også blitt slått fast i de fem feltene Finnmarkskommisjonen så langt har utredet; kommisjonen har funnet at det foreligger rettigheter med et selvstendig grunnlag; hvor grunnlaget er alders tids bruk.

Dette bør få konsekvenser for så vel bruk som forvaltning av utmarksressursene. At statens eiendomsrett ikke kunne forsvares, innebærer også at statens «opparbeidede rett» ikke kan brukes som et argument for FeFos rettigheter i dag.

Plassen tillater ikke noen lengere oppsummering. Om det er noe jeg likevel vil at skal huskes etter denne artikkelen, er det at FeFo ikke kan regulere, men bare har mulighet til å gi lokalbefolkningen, i den grad de har rettigheter med et selvstendig grunnlag, en videre adgang til naturressursene enn andre, *de er også forpliktet til det* – både ut fra at lokalbefolkningen har rettigheter som nyter et privatrettslig vern – og ut fra Norges folkerettslige forpliktelser etter ILO 169.

Som vist er det en høy terskel for inngrep og begrensninger i lokalbefolkningens etablerte rettigheter så sant de ikke kan forankres i ressurs hensyn eller andre vektige samfunnsmessige hensyn. At tilreisende får jakte og fiske rimelig, er ikke et slikt viktig samfunnsmessig hensyn. Terskelen for inngrep er enda høyere om det gjelder en samisk lokalbefolkning – da de også nyter beskyttelse gjennom folkeretten.

Slike inngrep og reguleringer er imidlertid ikke lovstridige om rettshaverne gir sin tillatelse/konsensus. Dette tilsier at FeFo, i den grad det foreligger slike rettigheter, bør invitere lokalbefolkningen – og i særlig grad den samiske – til å delta i styre og forvaltning, samt i fordelingen av utbyttet utmarksressursene kaster av seg. Da vil det ikke være tvil om reguleringsenes lovlighet, samtidig som man viser respekt for de rettigheter den samiske lokalbefolkningen utvilsomt har.

6 Litteratur

- Brandt, Fr., *Tingsretten fremstillet efter den norske Lovgivning*, 2. utg., Kristiania 1878.
- Brækhus, Sjur og Axel Hærem, *Norsk tingsrett*, Universitetsforlaget, Oslo 1964.
- Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD), Concluding observations on the twenty-first and twenty-second periodic reports of Norway, 2015, se http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CERD/Shared%20Documents/NOR/CERD_C_NOR_CO_21-22_21522_E.pdf (besøkt 10. november 2015).
- Eriksen, Gunnar, «Fremveksten av kravet om god tro ved hevd og alders tids bruk i norsk rett» i *Tidsskrifts for Rettsvitenskap* 2003 s. 79–128.
- Eriksen, Gunnar, *Alders tids bruk*, Fagbokforlaget, Bergen 2008.
- Falkanger, Aage Thor, *God tro. En studie av kravet til god tro som vilkår for å erverve eller opprettholde privatrettslige rettigheter*, Universitetsforlaget, Oslo 1999.
- Falkanger, Thor og Aage Thor Falkanger, *Tingsrett*, 7. utg., Universitetsforlaget, Oslo 2013.
- Finnmarkskommisjonen, Rapport felt 1 Stjernøya/Seiland, 2012.
- Finnmarkskommisjonen, Rapport felt 2 Nesseby, 2013.
- Finnmarkskommisjonen, Rapport felt 3 Sørøya, 2013.
- Finnmarkskommisjonen, Rapport felt 5 Varangerhalvøya Øst, 2014.
- Gjelsvik, N, *Norsk tingsrett*, Kristiania 1919.
- Ingebrigtsen, Trond Presthus I hvilken utstrekning kan innlandsfisket i Finnmark forbeholdes personer bosatt i Norge? – Særlig om EØS-rett og samerett, masteroppgave i rettsvitenskap, UiT Norges Arktiske universitet, vår 2015.
- International Labour Organization (ILO): ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater (1989), ratifisert av Norge 20. juni 1990.
- Innstilling om lov og forskrifter om statens umatrikulerte grunn i Finnmark fylke 1962.
- Innst. O. nr. 80 (2004–2005) Innstilling om lov om rettsforhold og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark fylke (Finnmarksloven)
- Lid, Olav «dei nye lovreglane om hevd» i *Lov og Rett* 1967 s. 289–307.
- Lid, Olav, «Kan ein hevdar vera i god tru om slike omstende som går fram av tinglysningssøkene?» i *Norsk tidsskrift for jordskifte og landmåling*, 1965 s. 243–254.
- Lov 23. mai 1874 angaaende visse Brugsrettigheter over fremmed Eiendom (opphevet).
- Lov 7. juni 1935 nr. 2 om tinglysning.
- Lov 12. mars 1965 om statens umatrikulerte grunn i Finnmark fylke (jordsalgsloven).
- Lov 9. desember 1966 nr. 1 om hevd (hevdslova).
- Lov 6. juni 1975 nr. 31 om utnyttning av rettar og lunnende m.m. i statsallmenningane (fjellova).
- Lov 29. mai 1981 nr. 38 om jakt og fangst av vilt (viltloven).
- Lov 15. mai 1992 nr. 47 om laksefisk og innlandsfisk mv. (lakse- og innlandsfiskloven).
- Lov 19. juni 1992 nr. 60 om skogsdrift m.v. i statsallmenningene (statsallmenningsloven).
- Lov 15. juni 2007 nr. 40 om reindrift (reindriftsloven).
- NOU 1993: 34 Rett til og forvaltning av land og vann i Finnmark
- NOU 1997: 4 Naturgrunnlaget for samisk kultur
- NOU 2007: 13 Den nye Sameretten
- Nytt juridisk arkiv (NJA) svensk periodisk skrift der dommer fra *Högsta domstolen* publiseres (P. A. Norstedt & söners förlag, 1876 --
- Ot.prp. nr. 53 (2002–2003) Om lov om rettsforhold og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark fylke (Finnmarksloven)
- Pareli, Leif og Anne Severinsen, «Noen metodeproblemer i sørsamisk historieforskning» i *Ottar*, 1979.
- Ravna, Øyvind, *Finnmarksloven – og retten til jorden i Finnmark*, Gyldendal, Oslo 2013.
- Retstidende (Rt.), norsk periodisk tidsskrift der dommer fra Norges høyesterett publiseres (Den norske advokatforening, 1836 ---)
- Stenseth, Geir, *Almenningens janusansikt*, Gyldendal, Oslo 2005.
- Sivillovbokutvalet, Rådsegn 6, Om hevd.
- Utgård, Karl Arne, «Bruk i alders tid» i *Jussens venner* 2002 s. 253–262.

Tap av reinbeiteland

Christian Nellemann, RHIPTO – Norsk senter for globale analyser
Ingunn Ims Vistnes, tidligere seniorforsker ved Norut Alta

1 Innledning

Utbygging av reinbeiteland er i dag en av de aller største truslene mot reindriften. Reindriften er avhengig å kunne forflytte seg mellom sesongbeiter og beitelommer fordelt utover fjell- og skogsområder. Nord-amerikansk caribou kan trekke mer enn 5000 km mellom forskjellige sesongbeiter. Innen tamreindrift i Norge er de lengste flytteveiene på rundt 100–150 km – det er kortere enn caribouens vandring, men langt lengre enn det villreinen i Sør-Norge i dag kan vandre innenfor sine fragmenterte leveområder.

Reindriften følger som regel en årssyklus med flytting mellom vinter-, vår-, kalvings-, sommer- og høstbeiteområder, med ulike systemer for kalvemerking og slakt. Som regel er det kalvemerking på sommeren, men enkelte har det på høsten. Slakt foretas typisk i september og utover høsten. Karakterisk for flyttingen mellom beiteområder i dag er at reinen ikke flyttes som en samlet flokk, men at man «styrer» og driver reinen i flytteperioden, med en nøye tilpassing til terrenget og til reinens naturlige atferd. Dette står i motsetning til for eksempel nenetserne på Yamal i Russland, som følger og driver reinsflokker samlet og tett (Degteva og Nellemann 2013). Det betyr at reindriften i Norge blir sterkt avhengig av reinens naturlige atferd gjennom å følge og styre reinen lett, og gjennom å gi reinen signaler som forsterker dens naturlige trekk og terrengvalg, drevet av reinens intuisjon, erfaring og naturlige drift mot sine sesongbeiter. Selv om rein kan holdes igjen i et område, er det svært vanskelig å tvinge reinen til å beite eller forflytte seg inn i områder som den oppfatter som skumle eller unaturlige. Her vil reaksjonen heller være at den springer ut eller sprer seg i alle retninger.

Når man skal spille på lag med reinens naturlige adferd og terrengvalg er det helt sentralt at man har en godt fungerende flokk der alle dyr har en funksjon. Slik får også flokkstrukturen, så vel som lang kunnskap i reindriften, avgjørende betydning for å kunne drive rein over store områder. Slakteuttaket må også ta hensyn til slike forhold. Hvis man ser på kalvingsperioden, er fostringsflokker og flokker med bukk og ungdyr ofte skilt i denne tiden. Rett før kalving er det meste av reinen spredt i flokker, og når den enkelte simle skal kalve, trekker hun seg ofte bort fra de andre. Dette har en helt naturlig forklaring, da selv småflokker tiltrekker seg større oppmerksomhet fra rovdyr og fugl, og gjennom å være alene de første timer og dager, når kalven er lite mobil, har den best mulighet for å overleve. Så snart kalven er raskere til beins, er simlen straks med en småflokk igjen. Enkelte kalver går gjerne i smågrupper, det varierer med den enkelte simle. Men å forsøke å gjete reinen i kalvingsperioden blir rett og slett kaos. På samme måte vil man ikke gjete reinen for intenst på vinteren for ikke å stresse den; i stedet ringer man inn flokken med et scooterspor, og henter bare inn de delene av flokken som trekker ut.

Selv om man forsøker å unngå intens gjeting i de fleste perioder, må man likevel aktivt jobbe for å hindre sammenblanding med andre siidaer (driftsenheter). Med unntak av enkelte plasser der det er fungerende gjerder, forsøker man i stedet å drive i sirkler slik at man til enhver tid forsøker å opprettholde størst mulig avstand til uønskede nabo-flokker.

Reindriften som et ekstensivt gjetesystem er i så måte ganske unikt i nomadiske eller

pastorale systemer, siden man opererer med relativt ville dyr. Dette gjør det mer komplekst og krever at man forstår *hele* reinens atferd for å kunne drive reindrift over store fjell- og skogsområder.

Hvorfor bruke tid på dette i en artikkel som skal handle om tap av reinbeiteland? Jo, fordi det er viktig å huske at reinen ikke er tam som et annet husdyr, og at et teknisk inngrep, forstyrrelse eller annen påvirkning dramatisk kan virke inn på reindriften årsyklus. Selv om reindriften er tilpasningsdyktig, så kan en forstyrrelse i reindriften årsyklus være tilstrekkelig til at det oppstår store problemer.

I det følgende vil vi gi en oversikt over hvordan utbygging og forstyrrelse kan påvirke reindriften, basert på omfattende forskning nasjonalt og internasjonalt. Som i andre områder med store økonomiske interesser forekommer det også forskning og utredninger initiert av økonomiske interesser med det eneste formål å spre tvil omkring kunnskap. En rettesnor må være å se på hva majoriteten av forskerne konkluderer med i ulike deler av det sirkumpolare nord. I dag er det stor felles enighet om effektene av utbygging på rein og caribou (Vistnes og Nellemann 2009, Skarin og Åhman 2014, Tyler et al. 2006).

2 Lokale direkte effekter

2.1 Fysisk tap av land

Det fysiske tapet av land som følge av asfaltering, bygninger osv. er i de aller fleste tilfeller svært begrenset. Som regel går mindre enn 1% av det totale landarealet fysisk tapt som følge av selv store utbyggingsprosjekter. Det fysiske tapet av land er derfor ofte

av liten betydning for reindriften, så sant det ikke er et sjeldent viktig areal som går tapt (f.eks. spesielle ilandføringssteder for rein som fraktes med pram, eller smale flyttleier mellom beiteområder). At det fysiske tapet er lite, betyr ikke nødvendigvis at konsekvensene av utbyggingen er små for reindriften, noe vi skal se under indirekte regionale effekter.

2.2 Forstyrrelse av enkelt dyr nær inngrep

Forskning på lokale direkte effekter (Vistnes og Nellemann 2000b, 2008) fokuserer typisk på fysiologiske stressreaksjoner i dyret gjennom å registrere adferd (for eksempel flukt, uro, økt hjerteaktivitet) når enkelt dyr møter forstyrrelse. Forstyrrelsen kan for eksempel være overflygninger eller møte med folk eller kjøretøy. Det er gjort svært mye forskning på lokale direkte effekter av forstyrrelse av rein og andre drøvtyggere (Murphy and Curatolo 1987, Harrington and Veitch 1991, Tyler 1991, Andersen et al. 1996, Weisenberger et al. 1996, Krausman et al. 1998, Maier et al. 1998, Aastrup 2000, Burson et al. 2000, Colman et al. 2001). Størsteparten av slike studier har funnet at stressreaksjonen for rein eller caribou i møte med forstyrrelse er begrenset til flukt 0–800 m vekk fra forstyrrelseskilden, eller økt hjerteaktivitet i 0–4 minutter. Andre lokale studier ser på reinens beitebruk i et begrenset område rundt et inngrep. Svært få studier finner noen sammenheng mellom reinens beitebruk og avstand til inngrep innen de første 1–2 km fra inngrep. Rundt 80–90 % av studiene som fokuserer på lokal direkte forstyrrelse konkluderer med at effekten på reinen er liten og kortvarig (Vistnes og Nellemann 2008).

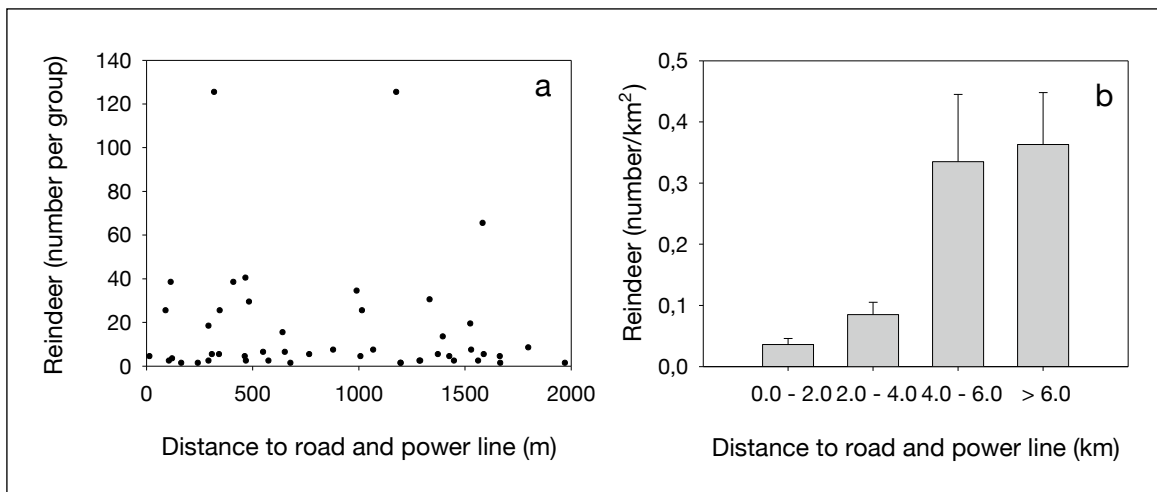


Fig. 1. Utbyggingseffekter på rein på forskjellig skala: a) Fordeling av reinflokker observert mellom 1984 og 1987 innen 2 km fra veier og kraftlinjer i Setesdal-Ryfylke, uten noen tydelig unnvikelse; og b) fordelingen av rein i 2 km brede intervaller fra den samme infrastrukturen. I figur a) ser vi ingen trend i observasjonene, mens i graf b) er det klart at reintettheten øker med økende avstand til vei og kraftlinje. Dette viser at man må bruke stor nok skala for å få fram eventuelle effekter av utbygging på rein. Merk at a) og den første søylen i b) er nøyaktig samme data; 1226 rein eller 15 % av det totale antall observerte rein ble observert innen 2 km fra veier og kraftlinjer, et område som utgjorde 51 % av studieområdet. Data fra Nellemann et al. (2003).

Det er anerkjent at bukk og ungdyr generelt er mer tolerante overfor forstyrrelse og oftere observeres rundt inngrep og menneskelig aktivitet. Simler med kalv vil, spesielt i kalvingstiden, i større grad unngå utbygde områder og kan dermed miste tilgang til store beiteområder, selv om enkeltdyr blir observert nær inngrep. Dette utdypes i neste avsnitt.

3 Regionale effekter

3.1 Unnvikelse

Dersom rein forstyrres kontinuerlig av for eksempel lyd eller trafikk, kan dette føre til at dyrene beveger seg mer og bruker mer energi (Kuck et al. 1985, Maier et al. 1998, Bradshaw et al. 1997), noe som kan føre til redusert vekt og kondisjon (Bradshaw et al. 1998). Senere forskning viser imidlertid at den vanligste responsen til kontinuerlig forstyrrelse og permanente inngrep, som veier, kraftlinjer, bebyggelse og rørløpninger, er at reinen trekker seg unna forstyrrelsen (Figur

8–10). Dette betyr at reinen reduserer bruken av områder nær inngrep nettopp for å unngå stress-situasjoner eller forstyrrelse. Størrelsen på området med redusert bruk varierer med type inngrep. For villrein varierer unnvikelseeffekten fra en redusert bruk av områder innen 2,5 km fra kraftlinjer eller veier, til redusert bruk av områder innen 10 km fra større bebygde områder (Vistnes og Nellemann 2008). Unnvikelsesstudier inkluderer altså undersøkelser der man har registrert størstedelen av dyrene ut til 10–15 km fra inngrepet. Det er ikke tilstrekkelig å studere eventuell unnvikelse innen 0–2 km.

For tamrein ser unnvikelsesresponsene ut til å ligge i størrelsesorden 1–5 km fra permanente inngrep. Innenfor dette intervallet er responsen avhengig av en rekke faktorer, som type inngrep, plassering i terrenget, insektsstress, rovdyr, årstid, alternative beiteområder m.m. Unnvikelse kan ha store konsekvenser fordi det ofte innebærer at reinen presses sammen på mindre produktive beiteområder

med resulterende økt beitepress og konkurranse om beitet (Cameron et al. 1992, Helle and Särkelä 1993, Smith et al. 2000, Vistnes and Nellemann 2001, Norges Forskningsråd 2002). Mindre beite per rein kan igjen gi utslag i reduserte vekter og redusert produksjon. Bukker og ungdyr kan være unntak, da de ofte ignorerer og i noen tilfeller oppsøker utbygde områder hvis disse f.eks. er gode beiteområder (Dau og Cameron 1986, Pollard et al. 1996, Maier et al. 1998).

Studier av unnvikelseeffekter viser at konsekvensene av permanente menneskelige

inngrep er betydelig mer omfattende enn tapet av det fysisk beslaglagte arealet. Både tam- og villrein kan sky inngrep som kraftlinjer, hyttefelt og veier, selv i perioder med liten eller ingen menneskelig ferdsel i nærheten av utbyggingen. Økt utbygging av hytter, veier og kraftlinjer kan føre til redusert kondisjon og redusert kalveoverlevelse gjennom økt konkurranse om beiteressursene. Det er eksempler på at rein (Nellemann et al. 2003) og caribou (Cameron et al. 1995, Joly et al. 2006) har forlatt et område fullstendig når utbyggingen har nådd en viss tetthet. Dette forutsetter at det finnes alternative beiter.

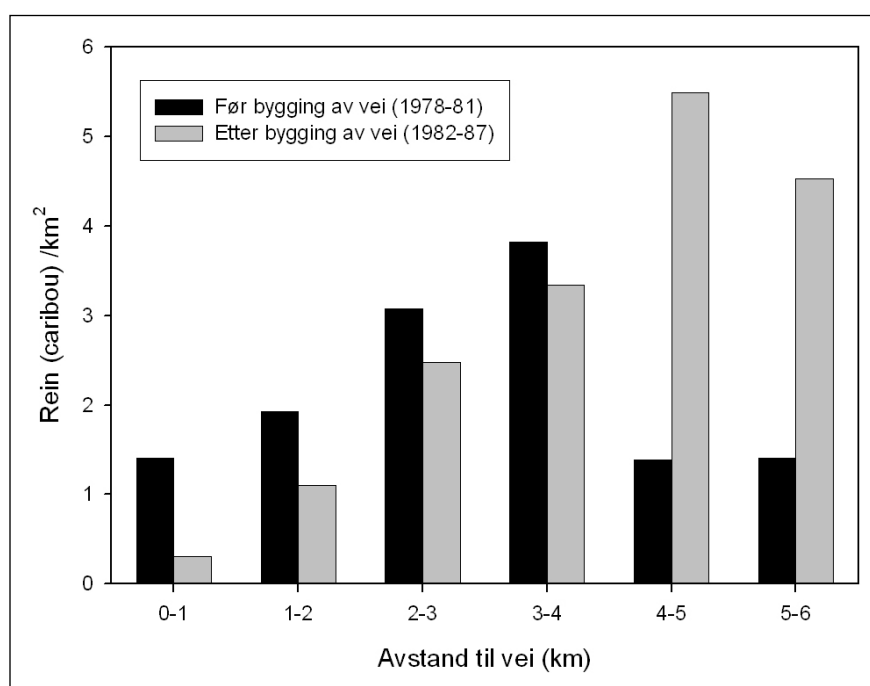


Fig. 2. Unnvikelseeffekter. Tettheten av rein (caribou) nær Prudhoe Bay i Alaska før og etter utbygging av en vei til et oljefelt gjennom et kalvingsområde. Figurene viser hvordan tettheten av rein sank betydelig i områdene innen 3–4 km fra veien, mens tettheten av rein økte drastisk i områdene som lå mer enn 4 km fra veien. Forskerne konkluderer med at reinen flyttet vekk fra veien og ut til områdene mer enn 4 km fra veien. Fra Cameron et al. (1992).

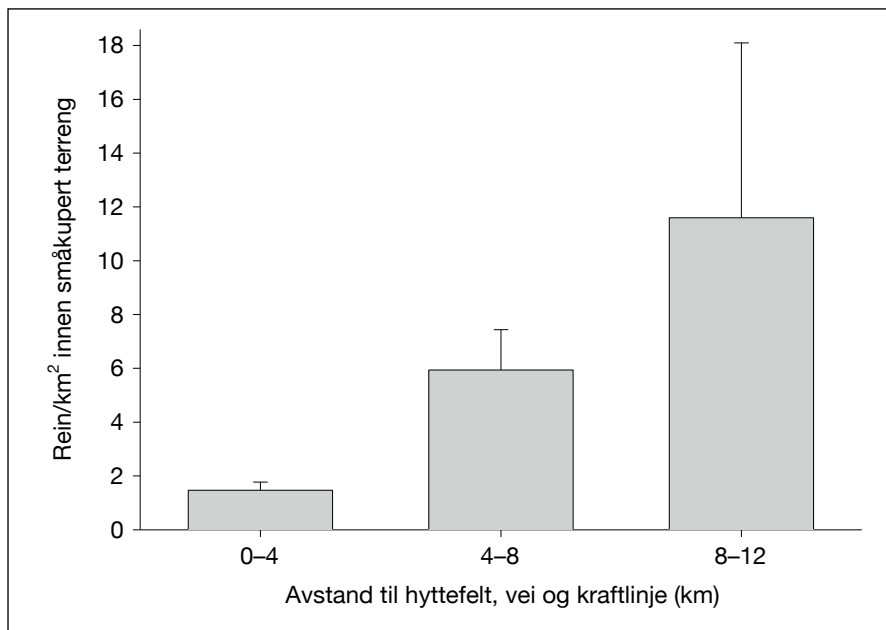


Fig. 3. Unnvikelse fra infrastruktur. Sammenhengen mellom tetthet av rein (gjennomsnitt + middelfeil) og avstand (km) til hyttefelt, vei og kraftlinje innen småkupert, sammenliknbart terreng over tregrensen øst for Repparfjorddalen, Vest-Finnmark, mai 1998 og 1999. Figuren viser at det var lite rein innen 4 km fra inngrepene, og at tettheten av rein økte med avstanden til inngrepene. Bukk dominerte innen 4 km fra inngrepene, mens simler med kalv dominerte i sonen 8–12 km fra inngrep. Omarbeidet figur fra Vistnes og Nellemann (2001).

3.2 Kumulative effekter

Kumulative effekter av utbygging er de samlede, langvarige effektene av utbygging. Kumulative effekter inkluderer reduserte muligheter for beiting om sommeren for å bygge opp igjen kroppsreservene til vinteren, noe som igjen kan føre til redusert drektighet, kalvingsprosent, kalveoverlevelse, vekter og dermed redusert produksjon i næringen på lang sikt (White 1983, Skogland 1985, Gerhart et al. 1997, Kinley og Apps 2001). Tilsvarende redusert mulighet for beite om vinteren vil kunne gå ut over fostervekst, øke fare for abort, og vil også kunne føre til redusert produksjon.

Tap av store beiteområder for ett reinbeitedistrikt eller én siida innen ett distrikt vil sannsynligvis føre til at de berørte reiene må redusere flokkstørrelsen betydelig eller øke bruken av naboens beiter for å kompensere for tapet. For Finnmark sin del kan det også føre til at de berørte siidene vil oppholde seg

lenger på vår-/høstbeiter eller delte beiter på innlandet, noe som igjen vil gi mindre beite for andre siidaer som også bruker dette beitet. Tap av beiteland kan derfor føre til økte interne konflikter i reindriftnæringen og til tap av beite også for andre reiene enn de som er direkte berørt av en utbygging, samt til økte konflikter mellom reindriftnæringen og samfunnet forøvrig.

Kraftlinjer er en type inngrep som har vist seg å gi svært variable effekter. Nyere forskning har funnet at reinen faktisk kan se elektriske lysutladninger fra ledningene som ikke mennesker ser i form av «gnister» av corona (Tyler et al. 2014; 2015; 2016). Det som mennesker oppfatter som corona-støy – knitring – og som mennesket ikke kan se fordi vi ikke kan se UV-bølger, kan reinen faktisk se som gnister (Tyler et al. 2014; 2015; 2016). Dette kan være en forklaring på hvorfor for eksempel flere parallelle kraftlinjer kan danne permanente stengsel for reinen slik som observert

mellom Snøhetta øst og vest, eller i Setesdal-Ryfylke (Nellemann et al. 2001; 2003, Vistnes et al. 2004, Tyler et al. 2014; 2015; 2016).

I et større forskningsprosjekt mellom UNEP og SLU i Sverige kartlegger man effekter av

vindmøller på tamrein. Undersøkelsen omfatter en rekke lokaliteter før, under og etter utbygging. Resultatene viser at også for tamrein i skogsområder kan utbygging – her veier, kraftlinjer og vindmøller – føre til stans i bruk av flyttleier, og dermed tap av beiteområder:

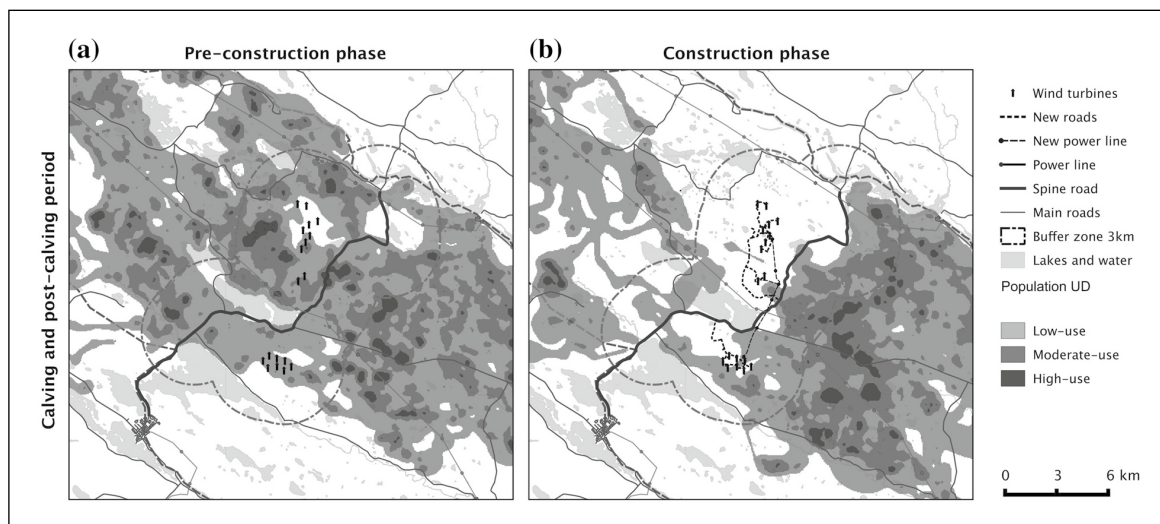


Fig. 4. Tap av trekkveier og dermed av kalvingsområder etter utbygging av vindmøller, kraftlinjer og vei i et allerede utbygd område (Skarin et al. 2015).

Den viktigste effekten ved unnvikelse av inngrep er at bæreevnen til stadighet reduseres. Dette kan en se tydelig i vinterbeiteområder,

der spesielt lavbeitene kan bruke lang tid på å ta seg opp igjen etter kraftig beiting.

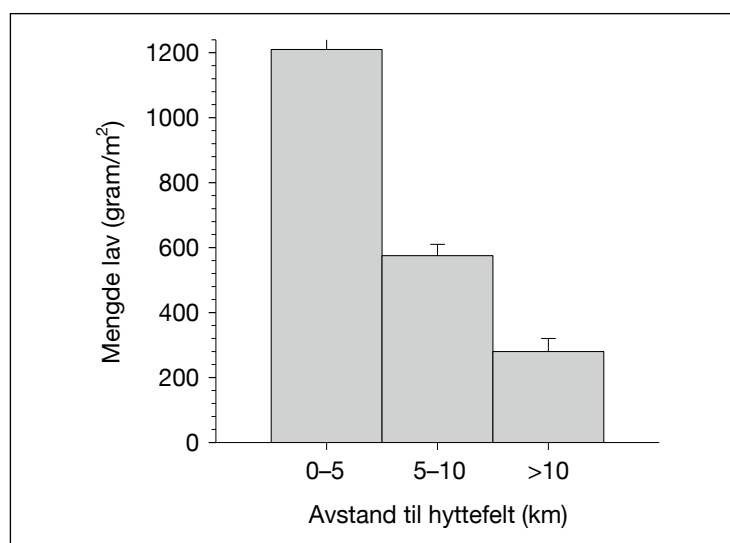


Fig. 5. kumulative effekter: Forhold mellom lavmengde (g/m²) på rabber som var tilgjengelige for beiting og avstand til et hyttefelt i Rondane, 1996 (Nellemann et al. 2000). Når reinen trekker seg unna inngrep, øker beitepresset i områdene langt fra hyttefeltet. Dette betyr igjen at bæreevnen går ned over tid.

4 Effekten av utbygging i allerede utbygde områder

De fleste nye inngrep bygges i områder der det finnes andre inngrep fra før. Det er derfor mange som har interesse av å vite hvor stor effekt for eksempel 100 nye hytter har i et område som allerede inneholder 500 hytter, eller hvor store konsekvenser en kan vente av en vei som anlegges parallelt med en allerede eksisterende kraftlinje.

Det er umulig å skille ut og tallfeste effektene fra enkeltinngrep som ligger i nærheten av hverandre. Forskning har vist to forskjellige resultat:

1. Inngrepene har mindre effekt når de konsentreres enn når de spres over et større område. Det er det første inngrepet i et område som har størst effekt, men en fortetting vil likevel forverre situasjonen for reinen. Effekten av hvert inngrep er selvfølgelig også avhengig av størrelsen på inngrepet; dersom det bygges et stort turistanlegg i et område som fra før bare hadde en liten kraftlinje, må man forvente at turistanlegget har størst effekt selv om kraftlinjen var det første inngrepet.
2. Inngrep kan virke sammen slik at den samlede effekten er større enn effekten av inngrepene hver for seg, for eksempel når to parallelle kraftlinjer til sammen danner en barriere som reinen ikke vil krysse.

Disse to resultatene kan virke motstridende. Vi anbefaler å legge vekt på følgende:

Fortetting er å foretrekke framfor spredt utbygging. Studier viser at reinen gradvis reduserer bruk av områder i takt med utbyggingen i området, og at reintettheten faller raskest ved det første inngrepet i et tidligere ikke-utbygd område (Figur 6). Til slutt vil reinen trekke seg helt ut av området når utbyggingstettheten har nådd et visst nivå. Dette forutsetter at reinen har andre steder å trekke seg tilbake til, noe som ofte ikke er tilfelle i reindriften. I så fall må man forvente økt stress og konkurranse om beitet hos reinen

dersom reintallet ikke reduseres i takt med tapet av beiteland. Økt stress kan føre til redusert produksjon, noe som er et økonomisk tap for reieneieren.

En annen sak er at begrepet fortetting i økende grad brukes til å «kamuflere» en reell utvidelse av eksisterende inngrep. Videre kan utvidelse/fortetting av for eksempel hyttefelt føre til at det oppstår et økt antall skiløyper/scooterløyper rundt feltet, noen som videre vil påvirke reinen.

I tilfeller der en kan forvente synergistiske effekter som barriere-effekter er fortetting ikke å anbefale. Her må man se spesielt på hvordan inngrepene plasseres i terrenget. Man bør for eksempel unngå å la to parallelle kraftlinjer krysse smale flyttleier eller avskjære smale fjelltanger fra resten av beiteområdet.

5 Reinens tilvenningsevne (habituering) til inngrep

Reinen kan raskt tilpasse seg nye trusler ved å flytte seg *bort* fra områder med menneskelig aktivitet eller inngrep, dersom det finnes annet tilgjengelig habitat. En del studier viser forskjell i tamhetsgrad der opprinnelig villrein reagerer kraftigere på for eksempel skiløpere, sammenliknet med villrein som stammer fra forvillet tamrein. Så langt finnes det imidlertid få eller ingen studier som viser at rein – tam eller vill – venner seg til inngrep slik at unnvikelsessonen eller barriere-effektene reduseres over tid. Tvert imot viser de studiene som har gått over lang tid ingen tegn til tilvenning. Studier av 20 år gamle rørløpninger og veier i Alaska viser at reinen fremdeles har en redusert bruk av områdene nær inngrepene. Dovrebanen, åpnet i 1921, og Bergensbanen, åpnet i 1909, danner fremdeles barrierer for villreinen som den dag i dag fører til oppsplitting av villreinens leveområder. Kraftlinjene og hyttefeltet i Repparfjorddalen i Vest-Finnmark var 20–40 år gamle da man dokumenterte at tamreinen holdt seg unna dem (Vistnes og Nellemann 2001). Vannkraftutbyggingene

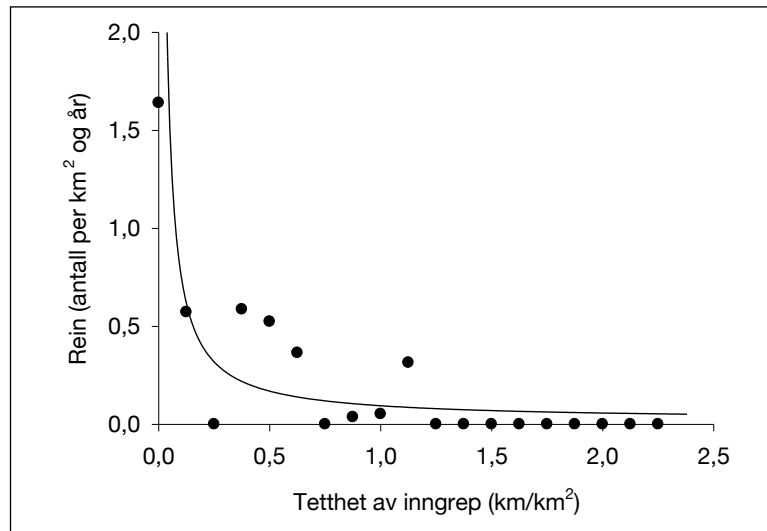


Fig. 6. Tetthet av inngrep: Forholdet mellom tetthet av inngrep (km/km²) og reintetthet (rein pr. km² og år) i Nordfjella villreinområde, 1986–1998 (Vistnes et al. 2001). Inngrep inkluderer veier, kraftlinjer, jernbane og merkede, faste skiløyper. Figuren viser hvordan reintettheten går ned når tettheten av inngrep øker. Det ble ikke observert rein i områder med mer enn 1,3 km inngrep per km².

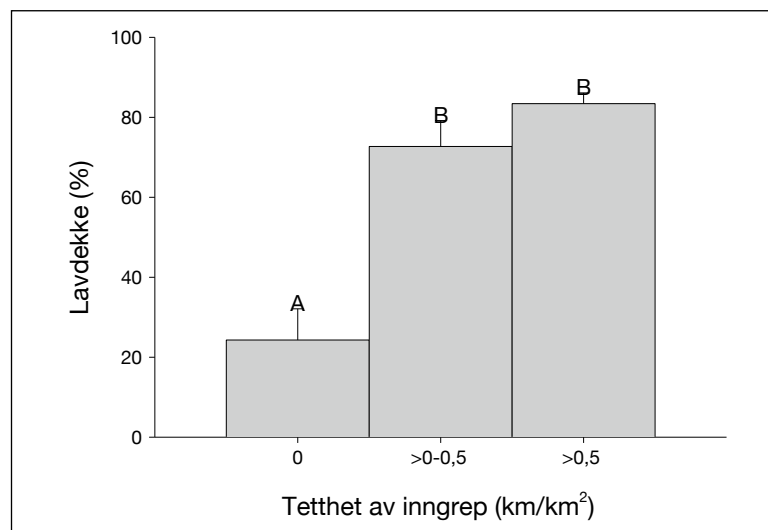


Fig. 7. tetthet av inngrep: Forholdet mellom lavdekke og tetthet av inngrep (km/km², se figuren over for definisjon av inngrep) i Nordfjella villreinområde, 1999 (Vistnes et al. 2001). I områder med inngrep var det 70–80 % lavdekke, noe som tyder på at områdene var lite brukt av rein. I områder uten inngrep var lavdekket betydelig mindre, noe som tyder på hardt beitepress i de gjenværende, urørte områdene.

i Setesdal-Ryfylkeheiene i perioden 1960–1984 førte til at villreinen i området endret bruken av området. Registrering av rein fram til 1987 viste ingen tegn til tilvenning til inngrepene (Nellemann et al. 2003).

Ut fra eksisterende studier må man derfor konkludere med at det er stor sannsynlighet for at reinen ikke vil venne seg til inngrep på kort tid, men at dette styres av trusselbildet, insekter og beiteforholdene for øvrig. Det

finnes likevel en god del udokumenterte observasjoner av at rein har vent seg til inngrep. Disse kan være basert på observasjoner av bukker og ungdyr, som kan være svært tolerante overfor inngrep, eller observasjoner av rein generelt i svært utbygde områder hvor det ikke finnes alternative uforstyrrede beiter. Rein kan også oppsøke skygge fra bygninger o.l. under store insektangrep. Slike observasjoner gjelder som regel kun en liten andel av reinen i området.

På Kvaløya i Finnmark kjenner vi til at reinen trekker ned i Hammerfest og vandrer rundt i byen. Dette gjelder i stor grad bukk og fjorårskalv, men også simler med kalv. Det er imidlertid ikke gjort studier av hvor stor del av flokken som bruker andre deler av øya, og om reinen trekker ned til byen spesielt når det er lite grøntbeite på fjellet eller på dager med mye parasitter og insekter i lufta. Alt i alt er tilvenning til inngrep et vanskelig spørsmål som også må vurderes ut fra lokale forhold og reineiernes lokalkunnskap. Ut fra eksisterende, publiserte studier er det som sagt liten eller ingen faglig dekning for å regne med tilvenning når man skal vurdere konsekvensene av en planlagt utbygging.

6 Overføring av forskningsresultater fra villrein og caribou til tamrein

Villrein, tamrein og caribou er alle samme art; på latin *Rangifer tarandus*. Denne arten deles inn i sju underarter. Underartene kan reagere til dels forskjellig på forstyrrelse. Spesielt Svalbardrein og Peary caribou skiller seg ut fra de andre underartene både genetisk og med sitt levesett, og man bør derfor være forsiktig med å overføre forskningsresultater fra disse underartene til norsk tamrein. Norsk, finsk, svensk, russisk, grønlandsk og nord-amerikansk tamrein, samt nord-amerikansk caribou, har derimot en god del til felles når det gjelder reaksjoner på forstyrrelse og inngrep. Dette henger sannsynligvis sammen med grunnleggende biologiske reaksjoner på forstyrrelse hos reinen. Fluktavstander varierer noe mellom f.eks.

forskjellige villreinstammer, men ligger generelt innen 150–800 m, typisk 200–500 m. De fleste studiene på unnavikelse hos villrein, tamrein og caribou har funnet en 50–80 % reduksjon innen 4 km fra inngrep som veier med trafikk eller hyttefelt. Det er derfor ikke tilfelle at tamrein har en helt annen atferd enn villrein.

Litteraturen viser at i tilfellene der det er observert store unnavikelsessoner – for eksempel en 95 % reduksjon av beiteområder ut til 5–10 km fra inngrepet – så er det snakk om store turistanlegg med mye ferdsel. Fra mindre utbygginger uten mye ferdsel observerer man typisk en ca. 50 % reduksjon av beiteområder innen 2–4 km fra utbyggingen. Fra enkeltløyper og små inngrep kan unnavikelsessonene være noen hundre meter brede, og for de minste inngrepene observerer man selvsagt ingen eller svært små effekter på reinens beitebruk. Ikke uventet finner man at store inngrep har større effekter enn små, og at inngrep med tilhørende ferdsel har større effekt enn inngrep uten ferdsel eller trafikk, selv om man også i utbygginger uten ferdsel kan ha en effekt dersom inngrepet er over en viss størrelse.

7 Forskjellen mellom tamrein og villrein

Terminologien i Skandinavia, der man bruker betegnelsene *tamrein* og *villrein*, kan gi inntrykk av at det er større forskjell mellom disse dyrene enn det som er tilfelle. Både tamrein og villrein er samme underart; *Rangifer tarandus tarandus*, som har sitt utbredelseområde i Eurasia, og som også er satt ut i områder på Grønland, Island og i Nord-Amerika. Norsk villrein består både av opprinnelig villrein og av forvillet rein fra reindriften. På engelsk snakker man om «semi-domesticated reindeer» for å illustrere at reinen som brukes i reindriften ikke er helt tam.

Tamrein betyr altså ikke at reinen er tam, kanskje med unntak av kjøre rein og andre enkeltindivider av rein. Betegnelsen tamrein brukes som en geografisk inndeling, der rein

som er en del av samisk eller ikke-samisk reindrift kan slaktes, merkes og «gjetes» i motsetning til i villreinområder. Både caribou, villrein og tamrein er dyr som vandrer fritt og som er fullstendig avhengig av stor grad av fri ferdsel for å reprodusere. Fragmentering av reinbeitedistrikt med tamrein, fragmentering av villreinområder eller av områder med forvillet tamrein, eller fragmentering av områder med caribou gir nøyaktig de samme typer atferdsrespons, selv om det er variasjon i størrelsen på responsen. Det er ikke slik at tamrein reagerer på en helt ny og annerledes måte i møte med forstyrrelse, sammenliknet med caribou eller villrein.

Unnvikelseeffektene er generelt lavest hos nordamerikansk caribou (fra noen hundre meter til 4 km, men enkelte nyere studier viser også langt større soner, bl.a. ut til 9 km for skogs-caribou). De er middels store for tamrein (fra noen hundre meter ut til 8 km, typisk 1–4 km) og høyest for skandinavisk villrein i åpne områder (0–30 km; typisk 2,5–5 km).

Avstandene varierer med årstid og type inngrep og hvorvidt det er menneskelig aktivitet i området. Unnvikelsessonene opplever i snitt en 50–90 % redusert bruk.

Graden av tamhet varierer også mellom ulike reinflokker med tamrein. Tamhetsgraden hos skandinavisk tamrein har nok blitt langt mindre som følge av mekaniseringen av næringen. I motsetning til tamrein hos enkelte andre urbefolkninger, slik som f.eks. nenetserne på Yamal i Russland, så er skandinavisk tamrein relativt vill og fritt beitende. Det understrekes imidlertid at selv tamrein hos nenetserne – som gjetes direkte gjennom store industrikompleks på Yamal – likevel beiter flere km borte fra feltene da reindrifutøverne oppfatter disse som forstyrrende og uroskapende for flokken (Degteva og Nellemann 2013). Denne reinen har en tamhetsgrad og en kontakt med reindrifutøverne som vi ikke finner i Skandinavia i dag.

Det kan konkluderes at hvorvidt rein klassifiseres som caribou, tamrein eller villrein ikke er det avgjørende momentet i vurderingen av mulige skadevirkninger av inngrep i reinbeiteområder. Vi har i dag mye forskning fra hele det sirkumpolare nord som peker i samme retning. Store utbygginger er problematisk for rein og caribou, og tap av beiteland er en irreversibel prosess som vil gi næringen store utfordringer på sikt.

8 Referanser og relevant litteratur

- Anntonen, M., Kumpula, J. and Colpaert, A. 2011. Range selection by semi-domesticated reindeer (*Rangifer tarandus tarandus*) in relation to infrastructure and human activity in the boreal forest environment, Northern Finland. *Arctic* 64: <http://arctic.synergiesprairies.ca/arctic/index.php/arctic/article/view/4075>
- Bradshaw CJA, Boutin S, Hebert DM (1997) Effects of petroleum exploration on woodland caribou in northeastern Alberta. *J Wildl Manage* 61: 1127–1133.
- Burson SL III, Belant JL, Fortier KA, Tomkiewicz WC III (2000) The effects of vehicle traffic on wildlife in Denali National Park. *Arctic* 53: 146–151.
- Cameron RD, Reed DJ, Dau JR, Smith WT (1992) Redistribution of calving caribou in response to oil field development on the Arctic Slope of Alaska. *Arctic* 45: 338–342.
- Cameron RD, Smith WT, White RG, Griffith B (2005) Central Arctic Caribou and petroleum development: Distributional, nutritional, and reproductive implications. *Arctic* 58: 1–9.
- Cizek P (2005) A choice of futures: Cumulative impact scenarios of the Mackenzie Gas Project. Report prepared for the Canadian Arctic Resources Committee www.carc.org. Cizek Environmental Services; Yellowknife, Canada.
- Cronin MA, Amstrup SC, Durner GM, Noel LE, McDonald TL, Ballard WB (1998a) Caribou distribution during the post-calving period in relation to infrastructure in the Prudhoe Bay Oil Field, Alaska. *Arctic* 51: 85–93.
- Cronin MA, Ballard WB, Bryan JD, Pierson BJ, McKendrick JD (1998b) Northern Alaskan oil fields and caribou: A commentary. *Biol Conserv* 83: 195–208.
- Cronin MA, Withlaw HA, Ballard WB (2000) Northern Alaska oil fields and caribou. *Wildl Soc Bull* 28: 919–922.
- Curatolo JA, Murphy SM (1986) The effects of pipelines, roads, and traffic on the movements of caribou, *Rangifer tarandus*. *Can Field-Nat* 100: 218–224.

- Danielsen, I.E. & Tømmervik, H. 2011. Nordlysparken handels og næringspark i Harstad kommune - Konsekvensutredning for reindrift – NINA Rapport 627, 46 s.
- Degteva, A. and Nellemann, C. 2013. Nenets migration in the landscape: impacts of industrial development in Yamal peninsula, Russia. *Pastoralism: Research, Policy and Practice* 2013, 3:15 <http://www.pastoralismjournal.com/content/3/1/>
- Dyer SJ, O'Neill JP, Wasel SM, Boutin S (2001) Avoidance of industrial development by woodland caribou. *J Wildl Manage* 65: 531–542
- Eskelinen, A., and Oksanen, J., 2006: Changes in the abundance, composition and species richness of mountain vegetation in relation to summer grazing by reindeer. *Journal of Vegetation Science*, 17: 245–254.
- Ferguson MAD, Williamson RG, Messier F (1998) Inuit knowledge of long-term changes in a population of Arctic tundra caribou. *Arctic* 51: 201–219
- Flydal K, Jordhøy P, Nellemann C, Reimers E, Strand O, Vistnes I (2002) Rapport fra REIN-prosjektet. The Research Council of Norway ISBN 82-12-01691-9
- Forman RTT, Alexander LE (1998) Roads and their major ecological effects. *Ann Rev Ecol Systematics* 29: 207–231
- Frid A, Dill L (2002) Human-caused disturbance stimuli as a form of predation risk. *Conserv Ecol* 6(1): 11 URL <http://www.consecol.org/vol6/iss1/art11>
- Gill JA, Norris K, Sutherland WJ (2001) Why behavioural responses may not reflect the population consequences of human disturbance. *Biol Conserv* 97: 265–268
- Grøn O, Nellemann C, Røv N (2000) Die Auswirkungen von Transportkorridoren auf indigene Kultur und kulturelles Leben. In: Bauer S, Donecker S, Ehrenfried A, Hirnsperger M (eds.) *Bruchlinien im Eis*. Lit Verlag; Wien, pp 172–183
- Helle, T., 1984: Foraging behavior of the semidomestic reindeer (*Rangifer tarandus* L) in relation to snow in Finnish Lapland. *Report from Kevo Subarctic Research Station*. Rovaniemi: University of Oulu, 19: 35–47.
- Helle T, Särkelä M (1993) The effects of outdoor recreation on range use by semi-domesticated reindeer. *Scand J Forest Res* 8: 123–133
- Johnson, C. J., Parker, K. L., and Heard, D. C., 2001: Foraging across a variable landscape: behavioral decisions made by woodland caribou at multiple spatial scales. *Oecologia* DOI 10.1007/s004420000573.
- Joly K, Nellemann C, Vistnes I. (2006) A re-evaluation of caribou distribution near an oilfield road on Alaska's North Slope. *Wildl Soc Bull* 34: 866–869.
- Jordhøy, P., Strand, O., Nellemann, C., and Vistnes, I., 2003: *Tilbakeføring av Hjerkinntil sivile formål – temautredning Økosystem: Villrein og moskus*. Report to The Norwegian Defense Estates Agency. 55 pp.
- Kendrick A, Lyver POB, K'é L (2005) Denésqliné (Chipewyan) knowledge of Barren-Ground Caribou. *Arctic* 58: 175–191
- Kitti H, Gunsley N, Forbes B (2006) Defining the quality of reindeer pastures: The perspectives of Sámi reindeer herders. In: Forbes BC, Böler M, Müller-Wille L, Hukkinen J, Müller F, Gunsley N, Konstantinov Y (eds.) *Reindeer management in Northernmost Europe*. *Ecological Studies* 184. Springer; Berlin Heidelberg, pp 141–165
- Klein DR (1971) Reaction of reindeer to obstructions and disturbances. *Science* 173: 393–398
- Kofinas GP, Osherenko G, Klein DR, Forbes BC (2000). Research planning in the face of change: the human role in reindeer/caribou systems. *Polar Res* 19(1): 3–21
- Kryukov V, Moe A (2005) Hydrocarbon resources and Northern development. In: Blakkisrud H, Hønneland G (eds.) *Tackling Space: Federal Politics and the Russian North*. University Press of America; Lanham (MD) Oxford, pp 125–142
- Lie, I, Vistnes, I and Nellemann, C. 2006. Hyttebygging i reindriftsområder – omfang av hyttebygging, konsekvenser for reindrift, og plan og saksbehandling i områder med samisk reindrift. NORUT 2006-5.
- Luick JA, Kitchens JA, White RG, Murphy SM (1996) Modeling energy and reproductive costs in caribou exposed to low flying military jet aircraft. *Rangifer Spec Issue* 9: 209–211
- Mahoney SP, Schaefer JA (2002) Hydroelectric development and the disruption of migration in caribou. *Biol Conserv* 107: 147–153
- Maier JAK, Murphy SM, White RG, Smith MD (1998) Responses of caribou to overflights by low-altitude jet aircraft. *J Wildl Manage* 62: 752–766
- Maki A (1992) Of measured risks: the environmental impacts of the Prudhoe Bay, Alaska, oilfield. *Environ Toxicol Chem* 11: 1691–1707
- Martell AM, Russell DE (eds.) (1985) *Caribou and human activity: Proceedings of the 1st North American Caribou Workshop*. Whitehorse, Yukon, 1983. Canadian Wildlife Service; Ottawa
- Mysterud, A., 2006: The concept of overgrazing and its role in management of large herbivores. *Wildlife Biology*, 12: 129–141.
- National Research Council (2003) *Cumulative Environmental Effects of Oil and Gas Activities on Alaska's North Slope*. The National Academies Press; Washington
- Nellemann, C., 1996: Terrain selection by reindeer in late winter. *Arctic*, 49: 339–347.

- Nellemann, C., and Thomsen, M. G., 1994: Terrain ruggedness and caribou forage availability during snowmelt on the Arctic Coastal Plain, Alaska. *Arctic*, 47: 361–367.
- Nellemann C, Cameron RD (1996) Effects of petroleum development on terrain preferences of calving caribou. *Arctic* 49: 23–28
- Nellemann C, Cameron RD (1998) Cumulative impacts of an evolving oilfield complex on the distribution of calving caribou. *Can J Zool* 76: 1425–1430
- Nellemann C, Jordhøy P, Støen O-G, Strand, O (2000) Cumulative impacts of tourist resorts on wild reindeer (*Rangifer tarandus tarandus*) during winter. *Arctic* 53: 9–17
- Nellemann C, Vistnes I, Jordhøy P, Strand, O (2001) Winter distribution of wild reindeer in relation to power lines, roads and resorts. *Biol Conserv* 101: 351–360
- Nellemann C, Jordhøy P, Vistnes I, Strand O, Newton A (2003) Progressive impacts of piecemeal development. *Biol Conserv* 113: 307–317
- Noel LE, Parker KR, Cronin MA (2004) Caribou distribution near an oilfield road on Alaska's North Slope, 1978-2001. *Wildl Soc Bull* 32: 757–771
- NORCONSULT. 2015. Konsekvensutredning av tema reindrift E6 Sørelva - Borkamo. Oppdragsnr.: 5141066 Dokument nr. 2010177723.
- Olofsson, J., Kitti, H., Rautiainen, P., Stark, S., and Oksanen, L., 2001: Effects of summer grazing by reindeer on composition of vegetation, productivity and nitrogen cycling. *Ecography*, 24: 13–24.
- Pollard RH, Ballard WB, Noel LE, Cronin MA (1996) Summer distribution of caribou, *Rangifer tarandus granti*, in the area of the Prudhoe Bay oil field, Alaska, 1990–1994. *Can Field-Nat* 110: 659–674
- Pösö, A. R., 2005: Seasonal changes in reindeer physiology. *Rangifer*, 25: 31–38.
- Schaefer JA (2003) Long-term range recession and the persistence of caribou in the taiga. *Conserv Biol* 17: 1435–1439
- Schaefer JA, Mahoney SP. 2012. Effects of progressive clearcut logging on Newfoundland caribou. *J Wildl Manage.*
- Skarin A (2006) Reindeer use of alpine summer habitats. Swedish University of Agricultural Science; Uppsala, Sweden, Doctoral Thesis No. 73
- Skarin A, Danell Ô, Bergström R, Moen J (2004) Insect avoidance may override human disturbances in reindeer habitat selection. *Rangifer* 24: 95–103.
- Skarin, A. og Åhman, B. 2014. Do human activity and infrastructure disturb domesticated reindeer? The need for the reindeer's perspective. *Polar Biol* DOI 10.1007/s00300-014-1499-5
- Skarin, A., Nellemann, C., Rønnegård, L. Sandstrøm, P og Lundqvist, H. 2015. Wind farm construction impacts reindeer migration and movement corridors. *Landscape Ecology* Volume 30, Issue 8, pp 1527–1540
- Skogland, T., 1978: Characteristics of the snow cover and its relationship to wild mountain reindeer (*Rangifer tarandus tarandus* L) feeding strategies. *Arctic and Alpine Research*, 10: 569–580.
- Skogland, T., 1985: The effects of density-dependent resource limitations on the demography of wild reindeer. *Journal of Animal Ecology*, 54: 359–374.
- Skogland, T., 1986: Movements of tagged and radio-instrumented wild reindeer in relation to habitat alternation in the Snøhetta region, Norway. *Rangifer Special Issue* 1: 267–272.
- Smith KG, Ficht EJ, Hobson D, Sorensen TC, Hervieux D (2000) Winter distribution of woodland caribou in relation to clear-cut logging in west-central Alberta. *Can J Zool* 78: 1433–1440
- Tyler NJC, Turi JM, Sundset MA, Bull KS, Sara MN, Reinert E, Oskal N, Nellemann C, McCarthy JJ, Mathiesen SD, Martello ML, Magga OH, Hovelsrud GK, Hanssen-Bauer I, Eira NI, Eira IMG, Corell RW (2006) Sami reindeer pastoralism under climate change: applying a generalised framework for vulnerability studies to a sub-Arctic social-ecological system. *Global Environ Change* DOI 10.1016/j.gloenvcha.2006.06.001.
- Tyler, N. J. C., K.-A. Stokkan, C. R. Hogg, C. Nellemann, A.-I. Vistnes, and G. Jeffery. 2014. Ultraviolet vision and avoidance of power lines in birds and mammals. *Conservation Biology* 28: 630–631.
- Tyler, N. J. C., K.-A. Stokkan, C. R. Hogg, C. Nellemann, A.-I. Vistnes, and G. Jeffery. 2015. Power lines, reindeer and UV: a reply to Reimers et al. *Biological Conservation* 184:472. doi: 10.1016/j.biocon.2014.12.025
- TYLER, NJC, STOKKAN, KA, HOGG, CR, NELLEMAN, C., VISTNES, AI. 2016. Cryptic Impact: Visual Detection of Corona Light and Avoidance of Power Lines by Reindeer. *Wildlife Society Bulletin* in press, DOI: 10.1002/wsb.620
- UNEP (2001) Nellemann C, Kullerud L, Vistnes I, Forbes BC, Kofinas GP, Kaltenborn BP, Grøn O, Henry D, Magomedova M, Lambrechts C, Larsen TS, Schei PJ, Bobiwash, R. GLOBIO – Global methodology for mapping human impacts on the biosphere. United Nations Environmental Programme; Nairobi, Kenya
- Usher PJ (2000) Traditional ecological knowledge in environmental assessment and management. *Arctic* 53: 183–193

- Valkenburg P, Davis JL (1985) The reaction of caribou to aircraft: a comparison of two herds. In: Martell AM, Russell DE (eds.) Caribou and human activity: Proceedings of the 1st North American Caribou Workshop. Whitehorse, Yukon, 1983. Canadian Wildlife Service; Ottawa, pp 7–9
- Vistnes I, Nellemann C (2001) Avoidance of cabins, roads, and power lines by reindeer during calving. *J Wildl Manage* 65: 915–925
- Vistnes I, Nellemann C, Jordhøy P, Strand, O (2001) Wild reindeer: impacts of progressive infrastructure development on distribution and range use. *Polar Biol* 24: 531–537
- Vistnes I, Nellemann C, Jordhøy P, Strand O (2004a) Effects of infrastructure on migration and range use of wild reindeer. *J Wildl Manage* 68: 101–108
- Vistnes I, Nellemann C, Bull KS (2004b) Inngrep i reinbeiteland. Biologi, jus og strategier i utbyggingssaker. Norwegian Institute for Nature Research; Trondheim, Norway, Temahefte (report) 26
- Vistnes I, Nellemann C (2009). Impacts of human activity on reindeer and caribou: The matter of spatial and temporal scales. *Polar Biology* 31: 399–407
- Weladji RB, Holand Ø (2006) Influences of large-scale climatic variability on reindeer population dynamics: implications for reindeer husbandry in Norway. *Climate Res* 32: 119–127
- Wolfe SA, Griffith B, Wolfe CAG (2000) Response of reindeer and caribou to human activities. *Polar Res* 19: 63–73
- World Bank (1997) Roads and the environment. Technical Document 376: 1–225
- Yost AC, Wright RG (2001) Moose, caribou, and grizzly bear distribution in relation to road traffic in Denali National Park, Alaska. *Arctic* 54: 41–48

Bruk av tradisjonell kunnskap i miljø- og arealforvaltning i Norge

Ellen Inga Turi og Inger Marie Gaup Eira, Sámi Allaskuvla/Árbediehtu

1 Innledning

Nordområdene opplever i dag historisk raske endringer, med sterke effekter på både naturmiljøet, liv og trivsel for de arktiske urfolkene, deres tradisjonelle næringsveier som fiske, landbruk, jakt, reindrift, og deres lokalsamfunn. Klimaendringer, arealbruk og sosioøkonomiske endring skjer samtidig og skjer på toppen av alle andre utfordring urfolkssamfunnene står overfor. Det er en økende interesse for grunn og naturressurser i Nord-Norge knyttet til gruveprosjekter, offshore olje og gass, vindkraft, lakseoppdrett, turisme, og andre industrielle kommersielle formål, samt et bredt spekter av fritidsaktiviteter.¹

Tilpasning til raske endringer i nordområdene krever utdanning av lokale ledere både i urfolkssamfunnet og i storsamfunnet i langsiktig bærekraftig utvikling og med forvaltning av naturressursene basert på tilgjengelig tilpasningskunnskap, både vitenskapelig og erfaringsbasert tradisjonskunnskap². Kunnskapsinnhenting, kunnskapsproduksjon og tilgjengeliggjøring av kunnskap er viktig, for de som bor i disse områdene og for de som forvalter disse områdene. «*Kunnskap er den viktigste forutsetning for en vellykket nordområdesatsing. Vi trenger kunnskap om, for og i nord.*» (Statssekretær Bård Glad Pederesen).

Arealbruken i Norge reguleres av plan- og bygningsloven³, og planer vedtatt etter denne loven bestemmer hvordan ulike arealer skal brukes. Dette gjelder også arealer i samiske områder. Offentlig planlegging etter plan- og bygningsloven og i vedtak etter naturmangfoldloven forutsetter at tradisjonell samisk kunnskap om bruk av områder skal legges til grunn.⁴ I forarbeidet til naturmangfoldloven er fokuset lagt på folkegrupper som urfolk, og i norsk kontekst dreier dette seg om den samiske befolkningen⁵ og knyttes til den samiske kulturens naturbruk⁶.

For samisk kultur er naturgrunnlaget og tilgang til naturens ressurser en forutsetning, derfor er også lovens formål av sentral betydning for samene. I dette ligger samisk naturbruk og naturforståelse.

Den samiske naturforståelsen skiller seg fra det bildet som er vanlig i vestlig kultur og fagdisipliner, bl.a. ved at man ikke har oppfattelse av én natur adskilt fra mennesket og som noe rent fysisk. Kunnskapene om ulike naturtyper har tradisjonelt vært forvaltet i tilknytning til bruken av naturressursene, og er således spredt i tid og rom ved at de aktualiseres ved bestemte aktiviteter og arbeid gjennom årets gang. Utover det som aktualiseres ved det praksisnære, forvaltes kunnskapene, her spesielt de etiske sidene, med informasjonsutveksling i et fagfellesskap, og også med tradisjonelle og egenopplevde beretninger, som trekker inn åndskategoriene ved opplevelsen av og forholdet til omgivel-

1 Einar Eypórssón & Alma Elizabeth Thuestad, "Incorporating Traditional Knowledge in Environmental Impact Assessment How Can It Be Done?," *Arctic Review on Law and Politics* 6, no. 2 (2015): 132–150.

2 Ole Henrik Magga et al., *Reindeer herding, traditional knowledge and adaptation to climate change and loss of grazing land*, Report (Guovdageidnu: International Centre for Reindeer Husbandry, 2011).

3 *Plan- og bygningsloven*, 2008.

4 *Oppstartsnotat – Sametingets miljø og arealmelding*, Notat (ikke publisert, n.d.).

5 Miljøverndepartementet, *Om lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven)*, Ot.prp. nr. 52 (2008–2009), 2009.

6 Eythórssón & Brattland 2012: 131.

sene. Således har kunnskaper om og bruk av naturomgivelsene vært forvaltet innenfor rammer av så vel landkapslokale praksiser, informasjonsutveksling og fortellertradisjon.⁷

Gjennom ratifisering av biomangfoldkonvensjonen har Norge forpliktet seg til å ivareta samers tradisjonelle kunnskap og bruk knyttet til biologisk mangfold. I formålsbestemmelsen fastslås det også at loven skal ivareta grunnlaget for samisk kultur i henhold til grunnlovsbestemmelsen i § 108, som sier at «*Det påligger statens myndigheter å legge forholdene til rette for at den samiske folkegruppe kan sikre og utvikle sitt språk, sin kultur og sitt samfunnsliv.*»⁸

Urfolkssamfunn har alltid hatt sin egen kunnskapsverden som har gjort det mulig å overleve og lykkes i de omgivelsene de bor i. I de senere år har man i forskning således som politikken opplevd økt interesse for å forstå og analysere denne kunnskapen både som en kunnskapsbase i seg selv, og som en kunnskapsprosess i relasjon til vitenskapelig kunnskapsproduksjon.

En sentral utfordring framover vil være å tilgjengeliggjøre kunnskapsgrunnlag i samisk tradisjonell kunnskap om samisk naturforståelse og naturbruk.⁵ Sametinget mener at det også kan være en utfordring for forvaltningen lokalt og sentralt å implementere tradisjonell samisk kunnskap i praksis¹ slik at den kan inngå som grunnlag for offentlige beslutningsprosesser, som et likeverdig kunnskapsgrunnlag til vitenskapelig kunnskap.

Å ta i bruk tradisjonell kunnskap viser seg å være en utfordring i praksis. Dette er en kunnskap som nesten ikke er tilgjengelig, sammenlignet med annen type kunnskap, som for eksempel forskningskunnskap.

Forskningskunnskap er ofte tilgjengelig gjennom skriftlige kilder og databaser, mens tradisjonell kunnskap er tilgjengelig primært nesten bare hos kunnskapsholdere. Dermed krever bruk av tradisjonell kunnskap spesifikk fokus på menneskelige relasjoner og andre metoder enn konvensjonell datainnsamling i forskning skulle tilsi. Tradisjonell kunnskap har også andre uttrykksformer en vitenskapelig kunnskap. Det krever, med andre ord, en særskilt fokus på brukere.

Denne artikkelen utreder hvorvidt og hvordan samisk tradisjonell kunnskap blir tatt i bruk i areal- og miljøforvaltning i Norge, og hvilke typer utfordringer ligger i slik bruk. Dette gjøres ved å sette fokus på lokale og regionale myndigheters erfaringer og evner til å ta i bruk tradisjonell kunnskap.

2 Om tradisjonell kunnskap og forvaltning

Det er spesielt biomangfoldkonvensjonen⁹ og dens oppfølging i Norge, naturmangfoldloven (Lov om forvaltning av naturens mangfold)¹⁰ som omtaler bruk av tradisjonell kunnskap (erfaringskunnskap) i naturforvaltning i Norge, som betyr all natur, og gjelder for alle sektorer som forvalter naturmangfold eller tar beslutninger som har konsekvenser for dette mangfoldet.

Det er disse to nøkkelbegrepene, som brukes i forbindelse med arealforvaltning, som det i dette redegjøres for; 1) hva tradisjonell kunnskap er og 2) hva forvaltning er.

2.1 Tradisjonell kunnskap

Urfolkssamfunn, her samiske samfunn, har alltid hatt egen kunnskap som har hjulpet dem i deres hverdag. Den har gjort det mulig å overleve og gjort dem i stand til å forvalte og overleve i tusenvis av år i arktiske strøk og i andre deler av verden der urfolk bor.

7 Mikkel Nils Sara, "Siida and traditional Sámi reindeer herding knowledge," *The Northern Review* 30 (2009): 153–178.

8 Eira & Hætta, *Árbediehtoguoovddáš: Forslag for opprettelse av et senter for samisk tradisjonell kunnskap.*

9 United Nations, *Convention on Biological Diversity*, 1992.

10 Miljøverndepartementet, *Om lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven).*

I forbindelse med benevnning av kunnskapen, brukes ulike termer, som forskere i teoretiske diskusjoner har prøvd å definere, og som knyttes til ulike fagområder og fagtradisjoner.¹¹ Begrepene som brukes er for eksempel tradisjonell kunnskap eller tradisjonell økologisk kunnskap, erfaringskunnskap, urfolkskunnskap og lokalkunnskap. Selv om kunnskapen benevnes med ulike termer, så er disse innholdsmessig svært like.¹²

Begrepet tradisjonell kunnskap er et komplekst begrep som inneholder mange karakteristikk som sammen beskriver hvordan denne kunnskapen er.

- Tradisjonell kunnskap er en «måte å vite på», en systematisk tenkemåte som er dynamisk, bygger på erfaringer og som er tilpasset endringer.
- Tradisjonell kunnskap har et helhetlig perspektiv, men samtidig representerer den tverrfaglighet.
- Tradisjonell kunnskap er nært knyttet til overlevelse og livsopphold for mange mennesker over hele verden, og dermed tilpasset den lokale kulturen og miljøet.
- Tradisjonell kunnskap har mange lag eller nivåer som deles i fire nivåer: lokalkunnskap, land- og forvaltningssystemer, sosiale institusjoner og verdensbilde.¹³
- Tradisjonell kunnskap sier noe om eierforhold til kunnskapen (kollektivt eid), og om kommunikasjonsspråket (lokalt språk).
- Den inneholder elementer som verdensanskuelse, med verdier, tro, ritualer og metode for tilegnelse og opparbeidelse av kunnskapen. Det som er tradisjonelt med tradisjonell kunnskap, er ikke dens alder, men måten den tilegnes på og brukes.
- Tids- og overføringsaspektet i begrepet viser at denne kunnskapen er utviklet og verifisert gjennom årtusener og overlevert

mundtlig fra generasjon til generasjon, der man i hver generasjon foretar egne observasjoner, sammenligner sine erfaringer med de eldres, utfører eksperimenter for å teste påliteligheten av kunnskapen, og utveksler funn med andre.

- Tradisjonell kunnskap er en samling av kunnskap generert gjennom kulturell praksis, levde erfaringer inkludert omfattende og flere generasjons observasjoner, leksjoner og ferdigheter.¹⁴
- Begrepet omhandler forholdet mellom levende vesener (inkludert menneske), forholdet mellom levende vesener og omgivelsene, og forståelsen av egen rolle i økosystemet.¹⁵

Samisk tradisjonell kunnskap kan forklares som selvsagt kunnskap som er nødvendig i visse sammenhenger, og som er en del av samisk bakgrunnskunnskap som samer trenger når de skal forme deres egen fremtid. Denne kunnskapen kan forklares som urfolkskunnskap, som er nødvendig når vi skal forvalte våre egne interesser og være en selvstendig deltaker i verdensomfattende sammenhenger. Samisk tradisjonell kunnskap inneholder ikke bare praktisk kunnskap og kompetanse, men kunnskap relatert til informasjonsutveksling, samråd, deltakelse, diskusjon både om praktiske oppgaver og sammenhenger til omgivelsene. Som en del av helheten er også alt av historier, samtaleemner, vurderinger, læring og arbeid, og som kan formidles i samme rom og til samme tid.¹⁶ En del av dette ligger i å se og forstå de store sammenhengene, som kan sies å være restene etter arven fra den tid samene alene forvaltet naturmiljøet rundt seg, og hadde sine egne trosforestillinger og tradisjoner knyttet til det. I tillegg til dette har samene visse typer myter og even-

11 Eira & Hætta, *Árbediehtoguovddáš: Forslag for opprettelse av et senter for samisk tradisjonell kunnskap*.

12 Ibid., 29–30.

13 Fikret Berkes, *Sacred Ecology*, 3rd ed. (New York: Taylor & Francis, 2012).

14 Eira & Hætta, *Árbediehtoguovddáš: Forslag for opprettelse av et senter for samisk tradisjonell kunnskap*, 23–4.

15 Ibid., 28.

16 Mikkel Nils Sara, “Árbevirolaš sámi máhtut ja diedut sámi vuoddoskuvllas,” in *Sámi skuvla plánain ja praktihkas. Mo dustet O97S hástalusaid. reformma evalueren*. (Kárášjohka: Čálliid Lágádus, 2003), 121–138.

tyr, som tematiserte moralske og etiske sider ved ulike gjøremål.

Når vi snakker om tradisjonell kunnskap, bruker vi definisjonen som er utarbeidet av de permanente deltakere (urfolksorganisasjonene) i Arktisk råd.

«Tradisjonell kunnskap er en systematisk måte å tenke og vite på som er utarbeidet og brukes på fenomener på tvers av biologiske, fysiske, kulturelle og språklige systemer. Tradisjonell kunnskap er eid av innehaverne av denne kunnskapen, ofte kollektivt, og er unikt uttrykk og overføres gjennom urfolksspråk. Kunnskapen er generert gjennom kulturell praksis, levde erfaringer, blant annet omfattende fler-generasjons observasjoner, lek-sjoner og ferdigheter. Det har blitt utviklet og verifisert i løpet av årtusener og er fremdeles under utvikling i en levende prosess, herunder kunnskap ervervet i dag og i fremtiden, og det går i arv fra generasjon til generasjon.»¹⁷

Denne definisjonen er utarbeidet med det mål å bistå Arktisk råd i implementering av tradisjonell kunnskap i sitt arbeid. Det er dermed en definisjon som er utarbeidet for å belyse de ulike delene av tradisjonell kunnskap for forvaltningsformål.

2.2 Tradisjonell kunnskap i lover og forpliktelser om naturforvaltning i Norge

Tradisjonell kunnskap skal inngå i kunnskapsgrunnlaget ved all forvaltning av naturressursene heter det i naturmangfoldlovens § 8, som er en oppfølging av Grunnlovens miljøparagraf § 112, samt FNs konvensjon om biologisk mangfold av 1992, biomangfoldkonvensjonen (artikkel 8 (j)). Gjennom ratifisering av denne konvensjonen har Norge forpliktet seg til å ivareta samers tradisjonelle kunnskap og bruk knyttet til biologisk mangfold. I formålsbestemmelsen fastslås det også at loven skal *legge forholdene til rette*

17 Arctic Council Permanent Participants, "Ottawa Traditional Knowledge Principles," 2015, <http://fishwicks.ca/wp-content/uploads/2015/06/TK-Principles.pdf> (oversatt fra engelsk av forfatterene av denne rapporten).

for og ivareta grunnlaget for samisk kultur i henhold til grunnlovsbestemmelsen i § 108.

I forarbeidene til naturmangfoldloven rammes det opp kjennetegn på hva som ligger i begrepet erfaringskunnskap¹⁸ og kjennetegnene som brukes i denne definisjonen sammenfaller til dels med definisjon til tradisjonell kunnskap. Dermed kan man si at termen erfaringskunnskap er synonymt med tradisjonell kunnskap.¹⁹

I norsk kontekst vurderes samer å være formidlere av tradisjonell kunnskap knyttet til forvaltning av naturressurser. Der lokal økologisk kunnskap eller tradisjonell økologisk kunnskap er innfallsvinkelen, er dette oftest knyttet til den samiske kulturens naturbruk²⁰. For samisk kultur er naturgrunnlaget og tilgang til naturens ressurser en forutsetning, og derfor er også lovens formål av sentral betydning for samene.²¹

Myndighetene ved offentlige beslutninger skal «legge vekt på kunnskap som er basert på generasjoners erfaringer gjennom bruk av og samspill med naturen, herunder slik samisk bruk, og som kan bidra til bærekraftig bruk og vern av naturmangfoldet.»²² Bestemmelsen i § 8 heter *kunnskapsgrunnlaget*, og annet ledd i bestemmelsen viser til kunnskap som ikke er vitenskapelig dokumentert. Samenes bruk og naturforståelse er ofte basert på nettopp slik kunnskap, som er opparbeidet gjennom generasjoners bruk. Bestemmelsen er derfor av stor betydning for samisk bruk, ved at den ikke bare gir rom for – men pålegger – beslutningsmyndighetene å vektlegge slik kunnskap ved forvaltning av naturressursene.²³ Kravet om kunn-

18 Miljøverndepartementet, *Lov om bevaring av natur, landskap og biologisk mangfold – (Naturmangfoldloven)*, NOU 2004: 28, 2004.

19 Miljøverndepartementet, *Om lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven)*. Ot.prp. nr. 52 (2008–2009)

20 Eythórsson & Brattland 2012: 131.

21 Eira & Hætta, *Árbediehtoguoovddáš: Forslag for opprettelse av et senter for samisk tradisjonell kunnskap*, 33.

22 Naturmangfoldloven § 8 annet ledd

23 *Ibid.*, 33–34.

skapsgrunnlaget gjelder ikke bare offentlige myndigheter, men vil også gjelde der private aktører utøver myndighet på vegne av det offentlige, og gjelder både beslutninger knyttet til naturinngrep og beslutninger om ivaretagelse av natur (vernetiltak).²⁴ Eksempel på offentlig myndighetsutøvelse som er pålagt å vektlegge *árbevirolaš máhttu* (samisk tradisjonell kunnskap), er alle enkeltvedtak, tildeling av tilskudd, forskrifter og endringer av forskrifter, og det offentliges forvaltning av fast eiendom (herunder stat, fylke og kommune).²⁵ Dersom det ikke fremkommer av enhver offentlig beslutning hvordan erfaringsbasert kunnskap er vurdert, foreligger det brudd på bestemmelsen, og dermed saksbehandlingsfeil.

FN-konvensjonen om biologisk mangfold av 1993 (biomangfoldkonvensjonen)²⁶ slår fast i artikkel 8 (j) at *árbediehtu* (tradisjonell kunnskap) skal respekteres, bevares og opprettholdes, samt anvendes av den enkelte stat som er tilsluttet konvensjonen, samt *árbediehtu*s rolle i bevaringen av det biologiske mangfold, mens artikkel 10 (c) behandler selve bruken av det biologiske mangfoldet. Bruken skal være bærekraftig, og bruk basert på *árbediehtu* skal støttes så langt den er forenlig med bærekraftig bruk.

Innholdet i statens forpliktelser følger av ordlyden «kunnskaper, innovasjoner og praksis», og det er disse tre faktorene det vises til når vi snakker om erfarings- eller tradisjonell kunnskap. Slik kunnskap kan være vanskelig å avgrense. Konvensjonen gjør heller ingen avgrensning, utover at den stiller som vilkår at den kunnskap det er snakk om, må representere tradisjonell levemåte av betydning

for bevaring og bærekraftig bruk av biologisk mangfold, i henhold til ordlyden i bestemmelsen. Det gjøres heller ingen avgrensning mot at slik kunnskap moderniseres og utvikles gjennom påvirkning av det øvrige samfunn.²⁷

Kunnskapens praktiske karakter tilsier at det er glidende overganger mellom «kunnskap» og «bruk». Den tradisjonelle kunnskapen kan bl.a. omfatte kunnskap om artene og deres atferd, avl, fangst- og dyrkingsmetoder, og normer og regler for hvordan samfunnet og dets medlemmer skal forvalte og utnytte områder og biologiske ressurser.²⁸ Det viktige utgangspunktet i konvensjonsarbeidet er samspillet mellom mennesker og naturen. Menneskets tradisjonelle erfaringsbaserte bruk skal beskyttes og oppmuntres i den grad denne bruken bidrar til bevaring av det biologiske mangfoldet. Slik bruk er en forutsetning for bevaring og utvikling av kunnskapen, noe som gjør kunnskapen og bruken til to sider av samme sak. Disse reglene er forpliktende for staten. Det vil si at all myndighetsutøvelse i Norge, som vil kunne påvirke det biologiske mangfoldet, må ta dette i betraktning, samt gi *árbediehtu* rom for medvirkning.²⁹

2.3 Om forvaltningsbegrepet i styring og forvaltning av areal og miljø i Norge

For å analysere muligheter for å ta i bruk tradisjonell kunnskap i areal- og miljøforvaltning kan det være nyttig å vurdere hvilke form styringen har, fordi den forvaltningsmessige kapasiteten til å håndtere miljø- og naturvernproblem er avhengig av hvordan forvaltningen er bygd opp og virker³⁰. Videre er den

24 Naturmangfoldloven, § 7

25 Miljøverndepartementet, *Veileder – Naturmangfoldloven Kapittel II: Alminnelige bestemmelser om bærekraftig bruk – en praktisk Innføring*, 2012; Miljøverndepartementet, «Naturmangfoldloven og plan- og bygningsloven – Krav til saksbehandling, dokumentasjon og vurderinger i plansaker og andre enkeltsaker,» 2011, <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/naturmangfoldloven-og-plan--og-bygningsl/id660338/>.

26 UN Convention on Biological Diversity of 1992

27 Eira & Hætta, *Árbediehtoguovddáš: Forslag for opprettelse av et senter for samisk tradisjonell kunnskap*.

28 Miljøverndepartementet, *Lov om bevaring av natur, landskap og biologisk mangfold – (Naturmangfoldloven)*.

29 Eira & Hætta, *Árbediehtoguovddáš: Forslag for opprettelse av et senter for samisk tradisjonell kunnskap*, 39.

30 Jill Beth Otterlei & Allan Sande, «Styring av norsk og svensk miljø- og naturforvaltning,» *Tidsskrift for Samfunnsforskning* 51 ER, no. 03 (2010).

forvaltningsmessige kapasiteten til å ta i bruk tradisjonell kunnskap avhengig av hvordan forvaltningsstrukturene muliggjør inkludering av slik kunnskap. I dette perspektivet er det viktig å forstå hvordan forvaltningen er bygd opp. Som utgangspunkt brukes Otterlei og Sandes (2010) analyse av forskjeller mellom nasjonal styring og regional forvaltning av natur og miljø i Norge og Sverige.

En velkjent teoretisk modell for styring i forvaltningen er det hierarkiske, såkalte *top-down-styringen* med byråkratiske trekk (som regelstyring og spesialisering etter saksområde). Denne modellen kan kalles for «*government-modellen*». En slik hierarkisk idealmodell gir sentrale politiske styresmakter enansvar og mandat til å ta viktige avgjørelsene. Denne idealmodellen impliserer en helhetlig og integrert politikkutforming da den forutsetter at avgjørelsene på sentralt nivå iverksettes automatisk i et lojalt forvaltningssystem.³¹ I et slikt system samordnes politikken og de ulike virkemidlene på sentralt nivå.

For å forstå hvordan forvaltningen faktisk fungerer, kommer *government-modellen* til kort.³² «Governance», eller samstyre, er et alternativt perspektiv, som kan vise forvaltningens prosesser og trekk. Samstyre her, betyr likeverdig samarbeid mellom offentlige styresmakter og private aktører for å koordinere bruk av ressurser i fellesskap og gi dette en felles retning og mening. I motsetning til den hierarkiske modellen med *government*, innebærer en *governance* modell at beslutnings- og iverksetningsmakten er spred nedover, til regionale eller lokale styresmakter, og horisontalt til private ikke-statlige institusjoner.³³

Miljøforvaltningen i Norge er preget av trekk fra *governance*. I Norge har lokalt og regio-

nalt nivå, gjennom kommuner og fylkeskommuner, fått delegert oppgaver i styring og forvaltning av naturen i mye større grad enn, for eksempel, i Sverige hvor det sentrale nivået står sterkere.³⁴ Forvaltning av arealer skjer altså i stor grad lokalt i kommunene, med plan- og bygningsloven som det viktigste styringsredskapet.

Premissene for politikkutvikling legges ikke bare av offentlige aktører, men også private aktører fra næringsliv og organisasjonsliv.³⁵ I dette ligger myndighetenes delegering av offentlig myndighetsutøvelse direkte til organisasjonene, men også det at myndighetene sjelden setter i verk tiltak uten i konsultasjon og samarbeid med berørte parter.³⁶ Denne delegering kan ha både ulemper og fordeler for forvaltningens evne til å håndtere natur- og miljøutfordringer. I utgangspunktet vil en slik, såkalt, *bottom-up strategi* gi gode forutsetninger for iverksetting av politikk, da «det involverer dei impliserte partane», mens på den andre siden, kan et økt antall aktører i samarbeid føre til at det blir vanskeligere å ta avgjørelser som alle parter kan være enig i, noe som igjen kan føre til at målsetningene kan bli svært vage for å unngå konflikt, eller at aktører trekker seg ut av samarbeid da det ikke oppnås enighet.³⁷

Internasjonal forskning om implementering av tradisjonell kunnskap i miljø- og arealforvaltning har pekt på en rekke utfordringer for slikt arbeid.

Ellis (2005) peker på noen utfordringer, der ulike typer tiltak ikke lykkes på grunn av eksisterende barrierer.³⁸ Disse deles i tre typer barrierer; 1) kommunikasjonsbarrierer som oppstår på grunn av språklige og konseptu-

31 Ibid., 423.

32 Ibid., 424–5.

33 B. G. Peters & J. Pierre, «Multi-Level Governance and Democracy: A Faustian Bargain?», in *Multi-Level Governance*, ed. Ian Bache and Matthew V. Flinders (Oxford University Press, 2004), 75–89; Otterlei and Sande, «Styring Av Norsk Og Svensk Miljø- Og Naturforvaltning».

34 Ibid.

35 Ibid., 423–4.

36 Johan P. Olsen, *Statstyre og institusjonsforming* (Oslo: Universitetsforlaget, 1988), 79 sitert i; Otterlei and Sande, «Styring av norsk og svensk miljø- og naturforvaltning», 423–4.

37 Ibid., 425.

38 Stephen C. Ellis, «Meaningful Consideration? A Review of Traditional Knowledge in Environmental Decision Making» 58, no. 1 (2005): 66–77.

elle forskjeller mellom tradisjonell kunnskap og forvaltningens kunnskapsform, videre 2) konseptuelle barrierer som oppstår av at organisasjoner har vanskeligheter med å forstå verdiene, praksisene og konteksten som ligger til grunn for tradisjonell kunnskap, og 3) politiske barrierer som kommer av manglende vilje til å anerkjenne den type tradisjonell kunnskap som ikke samsvarer med forvaltningens eller industriens agenda.³⁹ Disse barrierene bidrar til å opprettholde en maktubalanse mellom forskning, «vestlig» miljøforvaltning og urfolk og deres tradisjonell kunnskap. Denne ubalansen bidrar til avskrivning av tradisjonell kunnskap, eller transformasjonen og assimilering av tradisjonell kunnskap til vestlig måte å vite og kunne på.⁴⁰

Usher mener at alle typer kategorier av tradisjonell kunnskap kan bidra til bedre miljøforvaltning, men påpeker at de forskjellige kategoriene må fremlegges og undersøkes på forskjellige stadier av beslutningsprosessen og på forskjellige måter. Tradisjonell kunnskap som helhet inneholder både kunnskap om *hvordan* ting fungerer og veiledning for hvordan man bør opptre eller handle. De første kategoriene av tradisjonell kunnskap, altså empirisk kunnskap om naturforhold og om bruken av naturen, mener Usher, er mest relevant i tidlige stadier av prosessen (som del av f.eks. konsekvensanalyser), presentert på en måte som er både forståelig og testbar.⁴¹ Dette medfører krav til både dokumentasjon og presentasjon av kunnskapen. Han foreslår, blant annet, at det bør komme tydelig frem hva som er observasjoner og hva som er antakelser/slutninger basert på slike observasjoner. Videre foreslår han at de nivåene av tradisjonell kunnskap som omhandler verdisyn og etikk, bør søkes fremlagt i eventuelle høringsprosesser osv.

39 Ibid.

40 Ibid.

41 Peter J. Usher, "Traditional Ecological Knowledge in Environmental Assessment and Management," *Arctic* 53, no. 2 (2000): 183–193, doi:10.14430/arctic849.

Eypórsson & Thuestads studie av konsekvensutredningsprosesser i Norge viser at det finnes metodiske, praktiske og etiske utfordringer for arbeidet med å samle inn og ta i bruk tradisjonell kunnskap i slike prosesser.⁴² Den type tradisjonell kunnskap som vanligvis samles i konsekvensutredningsprosesser er av empirisk kunnskap, mens verdisyn og etikk bare nevnes kort. Også disse mener at konsekvensutredningsprosesser bør søke å inkludere verdisyn og etikk basert på tradisjonell kunnskap, da dette kunne bidra til å synliggjøre verdielementer som ellers ikke kommer til syne i prosessen.⁴³

3 Metode for utredningen

For å belyse hvorvidt og hvordan samisk tradisjonell kunnskap blir tatt i bruk som beslutningsgrunnlag i areal- og miljøforvaltning i Norge, og hvilke typer utfordringer ligger i slik bruk, har vi valgt en kvalitativ forskningsstrategi. Vi har valgt å fokusere på et strategisk utvalg av typer av institusjoner som deltar i areal- og miljøforvaltningen både på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå; kommuner, fylkeskommuner, og nasjonale myndigheter innen areal- og miljøforvaltning.

Geografisk har vi fokusert på kommunene som er innlemmet forvaltningsområdet for samisk språk. Vi har valgt å gjøre denne begrensingen både av praktiske og teoretiske hensyn. Aller først forventet vi at det er disse kommunene og fylkeskommunene som har det beste utgangspunktet for å ha kjennskap og erfaring med samisk tradisjonell kunnskap. Ved å begrense oss til dette utvalget, reduserte vi også betraktelig på enheter i datainnsamlingen, som bidro til at vi evnet å fokusere dypere på de enkelte casene.

Utvalget består dermed av de ti kommunene Kautokeino, Karasjok, Porsanger, Tana, Nesseby, Kåfjord, Levangen, Tysfjord, Snåsa

42 Eypórsson & Thuestad, "Incorporating Traditional Knowledge in Environmental Impact Assessment How Can It Be Done?"

43 Ibid., 145.

og Røyrvik. Av disse har de seks første vært med i forvaltningsområdet siden 1990, mens de fire siste kom med i henholdsvis 2009, 2005, 2008 og 2013. Vi har også inkludert de fire fylkeskommunene som er innlemmet i forvaltningsområdet, Finnmark fylkeskommune, Troms fylkeskommune, Nordland fylkeskommune og Nord-Trøndelag fylkeskommune. I tillegg til kommuner og fylkeskommuner har vi inkludert Statskog-regioner innenfor området, Finnmarkseiendommen og et strategisk utvalg av nasjonalparker innenfor forvaltningsområdet. Til slutt har vi inkludert data fra samiske næringsorganisasjoner for å få innblikk i hvilke utfordringer for bruk av tradisjonell kunnskap i forvaltningen disse erfarer.

Datainnsamlingen har bestått av intervjuer og dokumentanalyse. Vi sendte invitasjon til å delta i utredningen til alle de ulike institusjonene og organisasjonene i utvalget høsten 2015, og gjennomførte telefonintervjuer med de som hadde anledning til å delta (n=15). I tillegg hadde vi tilgang til intervjudata om temaet som har blitt samlet inn i regi av Arbeidshu-prosjektet sommeren 2015 (n=5). Intervjudataen består da av totalt 20 intervjuer av spredt utvalg av kommuner (n=6), fylkeskommuner (n=3), nasjonalparkstyrer (n=2), Sametinget, Statskog og Finnmarkseiendommen (n=4), og nasjonale myndigheter innen arealplanlegging og reindrift (n=2), samt et utvalg samiske næringsorganisasjoner (n=3). Intervjutemaene var erfaring og praktisk arbeid med tradisjonell kunnskap, med fokus på metoder, utfordringer og muligheter for slikt arbeid.

I dokumentanalysen fokuserte vi på nasjonale lovverk, styringsdokument og veiledere, kommunale areal- og reguleringsplaner, verneplaner for nasjonalparkene, websider, og i tillegg spesifikke dokumenter som ble tatt opp som tema av respondentene i telefonintervjuene. Analysen fokuserte på å spore forpliktelser, anbefalinger og retningslinjer for bruk av tradisjonell kunnskap i nasjonale sty-

ringsdokument, og eksempler samt utfordringer for faktisk bruk av tradisjonell kunnskap i regionale og lokale plandokument. Sammen med intervjudataene ga dette oss et omfattende datagrunnlag for å utrede bruk av tradisjonell kunnskap i miljø- og arealforvaltning.

Vi har valgt å anonymisere all intervjudata i vår presentasjon av resultatene. Dette har sammenheng med at utredningens målsetning ikke har vært å vurdere kommuner, fylkeskommuner m.fl. opp mot hverandre etter hvem som har vært «flinkest» til å ta i bruk tradisjonell kunnskap i saksbehandlingen. Vår målsetning var heller få frem et bilde av hva slags type utfordringene som finnes for slikt arbeid. Det var derfor ikke hensiktsmessig å identifisere de spesifikke enhetene, utover det å spesifisere om det er utfordringer som oppgis hos spesifikke typer av enheter i areal- og miljøforvaltningen, f.eks. kommuner, fylkeskommuner osv.

4 Resultater og analyse

Dette kapittelet gir resultater av utredning med analyse. Resultatene viser at det er stor variasjon i kunnskapen, kjennskapen og bruken av samisk naturforståelse og samisk bruk og samisk tradisjonell kunnskap i arealforvaltningen, og hos arealforvaltere.

4.1 Tradisjonell kunnskap brukes i liten grad i forvaltning av arealer i Norge

I forbindelse med intervjuene fikk vi ulike svar på om arealforvaltningen bruker samisk tradisjonell kunnskap i sin saksbehandling. Utredningen viser at norsk forvaltning av miljø og areal i liten grad har inkludert samisk tradisjonell kunnskap i kunnskapsgrunnlaget. Mange erkjenner at de ikke har klart å følge opp forpliktelsene knyttet til tradisjonell kunnskap i stor nok grad, blant annet på bakgrunn av mangel på kunnskap og kapasitet. Eksempler på variasjonen i svarene fra informantene:

«Kunnskapen er ikke tilgjengelig for oss.»

«Jeg vet vi burde bruke det, men vi har nok ikke klart å få det til på en bra nok måte.»

«Vi bruker naturmangfoldsloven, men kjenner ikke til forpliktelsene som går på akkurat tradisjonell kunnskap. Når det gjelder samiske interesser forholder vi oss til kulturminneloven og reindriftsloven»

«Paragraf 8 ... den har heller ikke vært aktuell hittil. Sånn som jeg ser det, så er vel den kanskje litt mer relevant i forhold til verneområder og brukskonflikter, altså konflikter når det kommer til vern og naturmangfold ... ikke i en plansak som gjelder utbygging.»

Noen få kommuner sier de har stor fokus på tradisjonell kunnskap, som også er nedfelt i kommunens virksomhetsplaner. I kommuneforvaltningen, spesielt i arealsaker, er det for dem naturlig å vektlegge tradisjonell kunnskap i saksbehandlingen. I forbindelse med slikt arbeid er det viktig for administrasjon å få informasjon om hvordan bruken av områder har vært og er. De fleste kommunale ansatte som jobber med arealsaker har førstehåndskunnskap om områder og hvem som kan vite mer om områdenes historiske bruk, så da faller det dem naturlig å ta kontakt med befolkningen for å få nærmere informasjon om bruken.

Noen av informantene svarte at når det gjelder tradisjonell kunnskap, så forholder de seg til Sametingets retningslinjer for endret bruk av utmark⁴⁴ eller Sametingets planveileder.⁴⁵ Mange av svarene viste at forvalterne har kjennskap til forpliktelsene i naturmangfoldloven, men har ikke evnet til å ta det med i praksis. Det var også noen forvaltere som ikke hadde kjennskap til forpliktelsene om å ta i bruk tradisjonell kunnskap. Til tross for variasjonene i svarene, er faktisk bruk av tradisjonell kunnskap liten. Dette betyr at man generelt i norsk forvaltning av arealer i sa-

miske områder i liten grad inkludert samisk tradisjonell kunnskap.

Utfordringer rundt det å bruke tradisjonell kunnskap i forvaltning av arealer i Norge har med tilgjengelighet av tradisjonell kunnskap å gjøre. De fleste ønsker å implementere tradisjonell kunnskap, men er usikre på hvordan dette skal gjøres. I tillegg er det en utfordring rundt ressurser, slik som tid, økonomiske og menneskelige ressurser.

Dette har sammenheng med at det ikke er laget rom for tradisjonell kunnskap hverken i styringsverktøy og -nettverk. Det meste av implementeringen av tradisjonell kunnskap er tilfeldig, og avhenger av at de enkelte ansattes kunnskap om området, kapasitet og ressurser. En utfordring er at verken lokale eller regionale planmyndigheter har utarbeidet strategier eller systemer for hvordan implementering av tradisjonell kunnskap skal skje i forbindelse med arealplanleggingsprosesser.

4.2 Usikkerhet rundt begrepet samisk tradisjonell kunnskap

Hos de fleste av forvaltningsorganene vi har pratet med er det stor forvirring og usikkerhet rundt begrepet samisk tradisjonell kunnskap, og også hvordan den kan bidra til bedre areal- og miljøforvaltning. Man etterlyser da en enhetlig forklaring om hva som kan defineres som tradisjonell kunnskap og hva som ikke er det.

«... vet ikke helt hva som menes med tradisjonell kunnskap, eller gammel kunnskap.»

«Jeg er ikke sikker på hva som ligger i begrepet tradisjonell kunnskap og da vet jeg ikke om vi har tilgjengelig kunnskap om tradisjonell kunnskap. En annen sak er om det er relevant i alle saker som har med verneområder å gjøre. Det er uklart.»

«Jeg skjønner ikke hva du mener med tradisjonell kunnskap...hvis du snakker om lang tradisjonell bruk, så kan det jo hende at det har vært en helt annen bruk for 50 år siden enn det er i dag, og det er jo hensynet til

44 Sametingets retningslinjer for utmarks vurdering, 2007

45 Sámediggi, *Sametingets planveileder: veileder for sikring av naturgrunnlaget for samisk kultur, næringsutøvelse og samfunnsliv ved planlegging etter plan- og bygningsloven (plandelen)*, 2009.

hvordan vi bruker området i dag, ikke hvordan det ble gjort for 50 eller 100 år siden som er viktig (...) Ting har jo forandret seg, det har blitt en del mer moderne.»

«For det kan jo være at tradisjonell kunnskap kunne ha vært riktig kunnskap for 100 år siden, men i 2015 under andre klimatiske forutsetninger eller andre samfunnsmessige forutsetninger er ikke den kunnskapen nyttig å bruke.»

Dette viser også at mange av forvalterne har liten forståelse for samisk tradisjonell kunnskap som kunnskap. Man anser det som et partsinnlegg i arealrettighetsspørsmål.

For forvaltningsinstitusjoner er det en stor utfordringa at *samisk tradisjonell kunnskapsbegrepet* ikke er definert og gjort rede for i ulike typer veiledere som gjelder arealforvaltning. Det at man ikke vet hva et begrep betyr, kan påvirke måten saksbehandlingen utføres på.

Det finnes derimot noen enheter i vårt utvalg som kjenner til begrepet. Det gjelder noen kommuner, og særskilt samiske næringsorganisasjonene. Disse mener at forvaltningen har behov for kompetanseheving hva gjelder tradisjonell kunnskap.

4.3 Ikke plikt til å fremskaffe samisk tradisjonell kunnskap

Offentlig forvaltning av arealer i Norge har ikke plikt til å innhente samisk tradisjonell kunnskap til bruk i sitt arealplanleggingsarbeid. De har allikevel en særlig plikt til å legge vekt på slik kunnskap i den utstrekning den foreligger. Mange opplyser derimot at det ikke finnes tradisjonell kunnskap tilgjengelig for deres bruk.

«...vi vil gjerne bruke kunnskapen, men den er ikke tilgjengelig slik som det er på de andre verdiene som vi jobber utifra. Sånn som fjellrev har vi kjempekontroll på, alt av arter og naturtype har vi kontroll på, for det ligger i åpne databaser.»

«Vi har ikke noe systematisk kunnskap om samisk bruk. Vi kjenner til kulturminner og

kulturmiljøene i forhold til det som er kartlagt.»

«Vi har jo et veldig krav til dokumentasjon da ... Vi kan jo ikke si at han Per eller Ola har sagt det og det. ... Det må være en type holdbar dokumentasjon som man kan gå god for, for å si det sånn. Sånn at det ikke er noen som kan ta dette til inntekt for spesielle interesser eller spesielle syn.»

Ifølge forarbeidene til naturmangfoldloven⁴⁶ pålegger ikke bestemmelsen myndighetene en selvstendig plikt til å fremskaffe slik kunnskap før avgjørelser treffes, men innebærer en særlig plikt til å legge vekt på slik kunnskap i den utstrekning den foreligger. Pliktens innhold mer konkret kan altså være gjenstand for diskusjon, ettersom det i den grad det er snakk om *kunnskap* er en selvfølge at kunnskapen foreligger. Spørsmålet dreier seg nok mer om *hvilken form* kunnskapen foreligger i. Kravet til kunnskapsgrunnlaget skal ifølge forarbeidene⁴⁷ stå i et rimelig forhold til sakens karakter og omfang. Dette innebærer blant annet at kravet til å fremskaffe kunnskap avhenger av tiltakets størrelse og skadepotensiale. Bestemmelsen viser i alle tilfelle viktigheten og anerkjennelsen av slik erfaringsbasert kunnskap, og generer et stort ansvar for å gjøre slik kunnskap tilgjengelig for beslutningstakerne.⁴⁸

I mange kommuner fortelles det at de fleste ansatte som jobber med arealsaker har personlig kjennskap til områdene, samt kjennskap til hvilke personer som kan ha kunnskap om den tradisjonelle samiske bruken i området. Noen opplyser også at det faller dem naturlig å ta kontakt med personer i befolkningen for å få nærmere informasjon om bruken i forbindelse med arbeid med aktuelle saker.

46 Miljøverndepartementet, *Om lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven)*. Og NOU 2004:28, 582.

47 Ibid., 380.

48 Eira & Hætta, *Árbediehtoguoovddáš: Forslag for opprettelse av et senter for samisk tradisjonell kunnskap*, 35.

Det er en utfordring at naturmangfoldloven ikke gir forpliktelser til å fremskaffe samisk tradisjonell kunnskap. Det er heller ikke lovfestet og forskriftsfestet hvem som skal bidra til at kunnskap blir tilgjengelig. De fleste mener at Sametinget må bære det største ansvaret for at tradisjonell kunnskap brukes eller skal kunne brukes i forvaltning av arealer.

4.4 Ingen verktøy for implementering av tradisjonell kunnskap

I forbindelse med arealplanlegging brukes ulike typer verktøy slik veiledere til plan- og bygningsloven ber om. Derimot har verken lokale eller regionale planmyndigheter utarbeidet systemer eller veiledere for hvordan og når inkludering av tradisjonell kunnskap skal skje i forbindelse med arealplanleggingsprosesser. Det er dermed ikke laget rom for tradisjonell kunnskap i styringsverktøy og -nettverk. Oftest er det eneste rommet for inkludering av tradisjonell kunnskap innenfor de vanlige prosessene for medvirkning.

«Vi følger jo prosessen etter i plan- og bygningsloven. Planer føres i to omganger, og dersom det kommer spesielle innspill, kan det bli aktuelt med en tredje runde med høringer. Dette er offentlige høringer der alle kan komme med innspill.»

«Vi har ikke noe systematisk kunnskap om samisk bruk. Vi kjenner til kulturminner og kulturmiljøene i forhold til det som er kartlagt.»

«Men derfra å forstå dybden i landskapet, det har vi ikke noe metode for. Det er ikke gjort noe landskapskartlegging. Men æ synes det er viktig det her med å ta hensyn til tradisjonskunnskap og den bruken som har vært i områdan, det er jo ingen som er uenig i det. Vi prøver så godt vi kan å ta hensyn til det.»

For å ta i bruk tradisjonell kunnskap i arealforvaltningen må man ta i bruk forvaltningsverktøy. Disse kan variere fra mer formelle, slik som regelverk og forskrifter som legger føringer på hvilke oppgaver som skal løses og hvordan, til mer uformelle metoder for kontakt og kommunikasjon.

Det er ikke blitt utviklet egne forvaltningsverktøy med særskilt formål å ta inn tradisjonell kunnskap i forvaltningen. De fleste forvaltningsverktøy som nevnes kan kategoriseres som verktøy for å sikre bred medvirkning i planprosesser.

En gjennomgående utfordring for mange av verktøyene er at medvirkning i seg selv ikke nødvendigvis sikrer bruk av tradisjonell kunnskap i forvaltningen.⁴⁹

4.5 Samisk tradisjonell kunnskap er lite tilgjengelig for forvaltningen

Samisk tradisjonell kunnskap om samenes naturbruk og naturforståelse er lite tilgjengelig. Største utfordring for forvaltere er at samisk tradisjonell kunnskap i ulike områder ikke er dokumentert og/eller gjort tilgjengelig i et format som forvaltningen er vant til. Forvaltningen forventer ofte at samisk tradisjonell kunnskap skal være tilgjengelig i skriftlig form eller som kartdata. Dette har sin bakgrunn i at i arbeid med arealplanlegging spiller kartdata, GIS, en sentral rolle, og at mye av arbeidet er forankret i bruk av GIS-verktøy. Tilgjengelighet på data i GIS-format ser ut til å være viktig for å bistå de som arbeider med arealplanlegging i de ulike institusjonene.

I norsk handlingsplan for naturmangfold heter det at en forutsetning for at kunnskap skal kunne brukes, er at informasjonen er offentlig tilgjengelig i databaser og kart. Kunnskapen må være lett å finne og lett å bruke.⁵⁰ Noen av forvalterne tar opp en spesifikk utfordring, nemlig at det mangler GIS-data på samisk bruk og samiske kulturminner. Dette vanskeliggjør deres arbeid med å ta hensyn til slik kunnskap i deres arbeid.

49 Ellen Inga Turi & E. Carina H. Keskitalo, "Governing Reindeer Husbandry in Western Finnmark: Barriers for Incorporating Traditional Knowledge in Local-Level Policy Implementation," *Polar Geography* 37, no. 3 (October 20, 2014): 234–251

50 Klima- og Miljødepartementet, *Natur for livet: norsk handlingsplan for naturmangfold*, Meld. St. 14 (2015–2016), 2015, 142.

«Vi har reindriftens arealbrukskart, de er jo veldig viktige. Tilsvarende geografisk stedsfesting av områder som er viktige for lokalbefolkningen, det hadde vært et verktøy som hadde gjort at det kunne blitt tatt hensyn til.»

Reindriftens arealkart viser b.l.a. grenser for reinbeitedistrikt og sesongbeiter, og gir således informasjon om reindriftens arealbruk gjennom fastsatte forvaltningsgrenser. Strengt tatt er ikke forvaltningsfastsatte grenser det samme som tradisjonell kunnskap, men disse kartene gir selvsagt en indikasjon på reindriftens arealbruk. I det offentlige kartgrunnlaget, bestående av godkjente datasett for planleggingen, er det kun reindriftskartene som omhandler samisk naturbruk.⁵¹ Når det gjelder samisk tradisjonell kunnskap, så har man enda ikke fått utarbeidet slike databaser som kan bidra til forutsetninger som ligger til grunn i naturmangfoldloven.⁵² En database for samisk tradisjonell kunnskap bør inneholde kunnskap fra ulike samiske næringer fra ulike områder, og bør foreligge som kunnskapssynteser med referanse til lokale forhold.

4.6 Ikke-organiserte samiske brukere er usynliggjort i planprosesser

Av samisk bruk er det reindriften som oftest nevnes av arealplanleggere. Dette har nok sammenheng med at reindriften også er organisert på en måte som oppleves oversiktlig for arealplanleggere på kommunalt og regionalt nivå, samt at reindriftens medvirkning i planprosesser er lovregulert.

Andre samiske brukere som ikke er organisert høres nesten ikke, og deres kunnskap blir dermed usynliggjort og får ofte ikke sine interesser fremlagt i planprosessene. Det er med andre ord tilfeldig hvorvidt deres kunn-

skap blir fremlagt i disse. Flere forvaltere ser dette som problematisk, og dermed som en utfordring.

«Det er ingen sånne sammenslutninger av duodji-utøvere, for eksempel, eller utmarksbrukere. Det ligger kanskje litt i naturen til de utmarksbrukere at den ikke er organisert.»

Samiske næringsorganisasjoner forteller at de prøver å ta del i høringsprosesser o.a., men at de ofte mangler både økonomiske og menneskelige ressurser til slikt arbeid, da dette ofte baserer seg på frivillighet. De opplever også at når de kommer med innspill til planprosesser, blir deres innspill sett på som partsinnlegg og ikke kunnskapsinnlegg.

De samiske næringsorganisasjonene opplever ofte at tradisjonell kunnskap blir utelatt fra saksbehandling i miljø- og arealsaker og at det er vanskelig å få aksept og anerkjennelse for bruken av tradisjonell kunnskap i forvaltning og beslutningsprosesser. I tillegg blir tradisjonell kunnskap ofte fra forvaltningens side ansett som upålitelig. De uttrykker videre at denne problematikken fører til veldig mye merarbeid for organisasjonene, et merarbeid som de ikke har ressurser til å utføre. De er også bekymret for at siden kunnskapen ligger hos de eldre, så er det fare for at den dør ut. Derfor mener de at det haster å få dokumentert tradisjonell kunnskap før mye forsvinner.

Det at forskningens kunnskap får så stor betydning i arealsaker, er en utfordring for disse organisasjonene fordi samiske næringers kunnskap ikke er tatt med verken i forskernes konklusjoner eller i forvaltningens saksbehandling.

Noen av de samiske næringsorganisasjonene opplever også at forpliktelsene i naturmangfoldloven og biomangfoldkonvensjonen knyttet til tradisjonell kunnskap stadig blir forbigått. De mener at den vitenskapelige kunnskapen om ulike temaer knyttet til natur og areal har vært dokumentert i så lang tid, og dermed får et sterkere gehør enn den

51 Kartverket, «Det offentlige kartgrunnlaget: – status for godkjente datasett Pr 1. Mai 2015,» 2015, https://www.regjeringen.no/contentassets/32c1f48140d14c1a8b3526b8fb794290/dok_datasett_1mai2015.pdf.

52 Eira & Hætta, *Árbediehtoguovddáš: Forslag for opprettelse av et senter for samisk tradisjonell kunnskap*.

kunnskapen den samiske lokalbefolkningen har i arealprosesser.

4.7 Verktøy for medvirkning anses også som metode for innhenting av tradisjonell kunnskap

I arealplanprosesser anvendes ulike typer verktøy for å sikre medvirkning; muntlige høringer, skriftlige høringer, folkemøter, kommunikasjon, planforumer og uformell kontakt. Det er først og fremst gjennom slike prosesser at arealplanleggere ser at eventuell samisk tradisjonell kunnskap kan fremlegges prosessene. I dag inkluderes tradisjonell kunnskap oftest kun i den grad den kommer inn gjennom enkeltindividens eller organisasjonens tiltak i generelle prosesser for medvirkning.

Mange av respondentene, spesielt fra kommunene, oppgir også at folkemøter er et viktig verktøy de bruker både for å informere innbyggere om aktuelle prosesser, og for å få inn synspunkter fra innbyggere om aktuelle planer. Således nevner flere av respondentene folkemøter som et av de verktøy de har og bruker for å få inn tradisjonell kunnskap. Folkemøter er først og fremst en metode for å tilrettelegge dialog med innbyggere. Det er altså ikke en metode for systematisk kunnskapsinnhenting, men kan bidra til å synliggjøre typer av samisk bruk som finnes i området, forutsatt at man evner å samle bred nok deltakelse i møtet.

Det er to utfordringer knyttet til bruk av folkemøter for å få inn tradisjonell kunnskap, knyttet til språk og representativitet. De fleste folkemøtene blir holdt på norsk. Dette er problematisk da tradisjonell kunnskap har forankring i språket. Noen oppgir at de har tolkning til samisk. Utfordringer knyttet til representativitet har å gjøre med hvorvidt folkemøter evner å samle tradisjonelle kunnskapsbærere, og hvorvidt deres stemme når frem i slike møter.

Flere forvaltningsinstitusjoner oppgir at de har uformell dialog, oftest med lokale rein-

driftsdistrikt, og at dette er en måte de kan få inn samiske synspunkter og kunnskaper om forskjellige plan- og miljøtiltak. På kommunalt nivå oppgir arealplanleggere at de generelt har god oversikt over reindriftsinteressene i deres områder, og gjerne opprettholder uformell kontakt med lokale reinbeitedistrikt. Mange i kommunal arealforvaltning forteller de har «veldig god dialog med reindriftnæringen» gjennom reinbeitedistriktene i kommunen, og at de i eventuelle plansaker hvor reindriftenes interesser ikke er avklart på forhånd gjerne kontakter distriktsledere for å drøfte hvordan planen kan ta hensyn dem. Videre forteller flere at slik kontakt også er viktig i de saker hvor evt. reinbeitedistrikt ikke har kommet med høringsuttalelser innen fristen. De tar gjerne kontakt med reinbeitedistriktene i slike tilfeller for å høre om de ser seg berørt. Andre nevner at de gjerne skulle ønsket bedre dialog med reinbeitedistriktene, og ser for seg at det kunne lettet saksbehandlingen også hos dem.

Uformell dialog med reindriftdistrikt bidrar til at de kan avklare konfliktområder og gjøre noen vurderinger i forkant av formelle høringsprosesser, og at dette bidrar til å redusere konflikter. Uformell dialog er først og fremst et verktøy som kan bidra til relasjonsbygging, og til å redusere og løse konflikter ved å fremme gjensidig forståelse av hverandres posisjoner og behov i arealplanleggingssaker. Det er derimot mindre effektiv som et verktøy for systematisk inkludering av samisk tradisjonell kunnskap.

Mange av de vi har pratet med rapporterer at de mangler innsikt på hvordan de skal jobbe med samisk tradisjonell kunnskap. Ingen av de vi har pratet med har utviklet eller tatt i bruk et eget system for hvordan de jobber med tradisjonell kunnskap som er en utfordring for implementering av kunnskap. En stor utfordring er at flere anser verktøy for medvirkning som metode for innhenting av tradisjonell kunnskap. Representasjon og medvirkning sikrer ikke at tradisjonell kunnskap tas hensyn til eller inkluderes som forvaltningens kunnskapsgrunnlag.

4.8 Norsk er forvaltningspråk i arealsaker

De aller fleste kommuner, fylkeskommuner, nasjonalparkstyrever og andre forvaltningsorgan kommuniserer på norsk, også når det gjelder samiske forhold. På spørsmål om hvilket språk som brukes i arbeid med tradisjonell kunnskap, så gjøres også dette mest på norsk, selv om noe oversettes.

Når det gjelder plandokumenter (for eksempel kommunedelplaner og forvaltningsplaner) og andre skriftlige dokumenter, så finnes de fleste kun på norsk. Vi har, for eksempel, ikke funnet noen konsekvensutredninger som er utarbeidet på samisk.

Noen oversetter dokumenter og tolker ulike typer møter til samisk, men mange oppgir at de mangler ressurser til dette når det kommer til arealforvaltning. Andre forteller at de ikke opplever det språklige som et problem, da samiske innbyggere også kan kommunisere på norsk:

«Vi har ingen behov og utfordringer knyttet til språk egentlig. De snakke like godt norsk som de eventuelt kan samisk.»

«Det er relasjonen som er det vesentlige. For når man kjenner hverandre såpass godt som vi egentlig gjør nå, så er ikke det språklige noen utfordring da. Og da tenker jeg først og fremst på reindriftsnæringen. Men det er klart, det kunne ha vært en utfordring hvis du ikke har den kjennskapen. ... Kulturforståelse er veldig viktig da i kommunal administrasjonen.»

Sørsamisk står i en særskilt posisjon. I disse områdene anser mange i arealforvaltningen at det ikke hadde vært mulig å bruke samisk fordi det er så få personer som snakker det til daglig.

«Nå er det vel sånn at det er ca 200 personer som takler sørsamisk godt, ikke sant. Og det er jo et truet språk. Så det må vel gjøres en jobb der før vi kan begynne å kommunisere på sørsamisk.»

«Ja det er jo klart, det er jo det at man kunne ha hatt noen tolketjenester på den ene siden. Men

så er det også det at de sørsamiske språkkunnskapene styrkes hos den samiske befolkningen som vi skal kommunisere med. Det er dem også tydelig på sjøl, at dem er ikke god nok på samisk.»

En utfordring er forvaltningsorganenes syn på språkbruken i både muntlig og skriftlig sammenheng. Det å bruke brukernes språkkompetanse i norsk som argument for å ikke bruke samisk språk, er en utfordring når det gjelder intensjonen i samelovens språkregler, som gir borgerne språklige rettigheter i møte med ulike offentlige organ. Det gjelder oversettelse av regler, kunngjøringer og skjema til samisk, og rett til svar på samisk. Bestemmelsene i sameloven er minimumskrav, og alle offentlige organ oppfordres til å ta hensyn til brukere av samiske språk, også utover lovens regler.⁵³

4.9 Sametinget har ansvaret for tradisjonell kunnskap i arealforvaltningen

Av flere ansatte i forvaltningen tillegges Sametinget ansvaret for samisk tradisjonell kunnskap i saker som har med arealer å gjøre. Informantene mener det er Sametinget som må bringe inn kunnskap om samisk kultur, næringsvirksomhet og kulturminnelov i planprosesser. For eksempel, på regionalt nivå oppfatter mange at det at Sametinget og fylkesmannen (gjennom reindriftsansvaret) som har ansvar for å passe på at kunnskap om samisk naturbruk er kommet frem i arealplanleggingsprosessen.

«Hvordan Sametinget samler inn kunnskap eller spiller inn internt, det bryr vi oss ikke om fordi det er opp til den representanten [fra sametinget eller reindriften] å bringe inn interessene. Det er Sametinget eller reindriftsforvaltningen som representerer samisk erfaringsbasert kunnskap på fylkesnivå.»

53 Kommunal- og moderniseringsdepartementet, «Samelovens språkregler og forvaltningsområdet for samisk språk,» 2014, <https://www.regjeringen.no/no/tema/urfolk-og-minoriteter/samiske-sprak/samelovens-sprakregler-og-forvaltningsom/id633281/>

«Vi inviterer Sametinget til å sitte i forskjellige styringsgrupper o.l., men har blandede erfaringer med det. Det er ikke alltid Sametinget og Reindriftsforvaltningen har prioritert å delta i arbeidet, og ikke alltid vi får innspill når de ber om det. Vi erfarer at Sametinget har knappe ressurser og kan ikke delta på alle prosesser ettersom de må prioritere nøye.»

Sametinget har overordnet ansvar for generell oppfølging og veiledning i forhold til planveilederen, og skal delta med informasjon til planmyndighetene,⁵⁴ men også de forteller at det er utfordrende i få tak i tradisjonell kunnskap og at de som regel ikke har ressurser og kapasitet til å innhente kunnskap fra lokalbefolkningen.

5 Oppsummering og konklusjoner

Offentlige myndigheter og private aktører viser til at de har utfordringer med å bruke tradisjonell kunnskap i arealforvaltningen selv om kravet til bruk av tradisjonskunnskap er forankret i internasjonale og nasjonale lovverk og medfølgende skriftlige veiledere.

Otterlei og Sande (2010) argumenterer med at den lokale forankringen i norsk miljøforvaltning innebærer at lokale kunnskapsystem blir inkludert i forvaltningen. Vår utredning viser derimot at det er vanskelig å inkludere samisk tradisjonell kunnskap i forvaltningen generelt, og at det er behov for særskilte tiltak for å oppnå dette formålet.

Utredningen peker på flere type utfordringer for arbeidet med å synliggjøre og ta i bruk tradisjonell kunnskap i miljø- og arealforvaltningen. Ofte er uklare definisjoner om begrepet tradisjonell kunnskap problemets utgangspunkt, og at det ikke finnes retningslinjer for hvordan denne kunnskapen skal inkluderes i arealplanprosesser. Mange ansatte i arealforvaltningen opplever at de ikke har lyktes i arbeidet med å ta i bruk tradisjonell kunnskap i saksbehandlingen.

⁵⁴ Eira & Hætta, *Árbediehtoguovddáš: Forslag for opprettelse av et senter for samisk tradisjonell kunnskap*.

Et grunnleggende problem for arealforvaltere er at tradisjonell kunnskap ikke er tilgjengelig i en form som gjør at den lett kan brukes som kunnskapsgrunnlag i den daglige saksbehandlingen.

Artikkel 8 (j) i biomangfoldkonvensjonen tillegger partene en plikt til å dokumentere og utvikle kunnskapsgrunnlaget.

Selv om regjeringen uttrykker et ønske om å sikre at samisk tradisjonell kunnskap kan inngå i kunnskapsutvikling og integreres i planlegging og forvaltning av natur, ressurser og miljø og i overvåking av nordområdene, så finnes ikke metoder for inkluderingen av denne type kunnskap i forskrifter eller veiledere som har med natur å gjøre.

Regjeringen uttrykker også at de vil arbeide videre med ivaretagelse, systematisering, innsamling og formidling av tradisjonell kunnskap som støtter opp under bærekraftig bruk, samt legge til rette for tverrfaglig samarbeid. I den forbindelse nevnes blant annet *Árbediehtu-prosjektet*, som vurderes som verdifulle bidrag til innsamling og systematisering av slik kunnskap. Regjeringen har forståelse for at disse er langt fra tilstrekkelige til å sikre denne kunnskapen for fremtiden.⁵⁵

Bruken av tradisjonskunnskap har vært liten på grunn av kunnskapens lite tilgjengelighet. Utfordringene er nettopp at samenes tradisjonelle kunnskap i liten grad er dokumentert, systematisert og gjort tilgjengelig. Dermed velges denne type kunnskap bort av forvalterne. Sametinget har opplevd at selv om tradisjonell kunnskap og samisk bruk er tatt med i saksbehandling av arealer, så blir det ikke vektlagt i konklusjonene der økonomiske hensyn som oftest vinner. Fremskaffing og dokumentasjon av samisk tradisjonell kunnskap må tas opp med myndighetene slik at de ansvarliggjøres i sitt arbeid med å utøve lover og konvensjoner.

⁵⁵ Klima- og Miljødepartementet, *Natur for livet: norsk handlingsplan for naturmangfold*, 141.

Samisk tradisjonell kunnskap, innsikt, perspektiver og språk må ses som sentrale elementer i arbeidet med arealforvaltning der samer bor. Samisk språk og samisk tradisjonell kunnskap er et viktig grunnlag for fremtidens kulturelle og økologiske bærekraft og resiliens (*dávvgas*) i det samiske samfunn. Språket er en forutsetning for dokumentering og overføring av samisk tradisjonell kunnskap. Det er lokal-, minoritets- og urfolksspråk som «lagrer» og fungerer som redskap for overføring av slik kunnskap og relatert sosial adferd, praksis og innovasjon.⁵⁶

Samisk tradisjonell kunnskap og det unike samiske kunnskapsgrunnlaget bidrar til å gi robuste samiske samfunn identitet. At forvaltningen av areal og miljø ikke bruker samenes tradisjonelle kunnskap kan ha stor negativ påvirkning på bruken av områdene i fremtiden, og kan bidra til å redusere robustheten.

Grunnen til at urfolkssamfunn er avhengige av tradisjonell kunnskap er fordi det ikke finnes andre alternativer for dem, sier Ole Henrik Magga.⁵⁷ Samene har lyktes i å bevare den tradisjonelle kunnskapen gjennom generasjoner, tross store gjennomgripende forandringer i samfunnet som de ikke har hatt innflytelse over. Nordin-Jonsson skriver at nå lever den første generasjon blant samene som mister mer kunnskap enn hva de produserer.⁵⁸

Innhenting og formidlingen av samisk tradisjonell kunnskap må tas opp med myndighetene i forbindelse med utøvelse av naturmangfoldloven. Selv Sametinget som et politisk organ uttrykker at det er utfordrende i få tak i tradisjonell kunnskap og at de ikke

selv har ressurser og kapasitet til å innhente informasjon fra den samiske befolkningen. Det må derfor etableres et system for både innhenting og tilgjengeliggjøring av samisk tradisjonell kunnskap i de samiske kunnskapsinstitusjonene.

Siden det ikke finnes verktøy for bruk av tradisjonell kunnskap i den daglige arealforvaltningen, bør det utarbeides kurs og treningsopplegg i metoder for bruk av tradisjonskunnskap i arealforvaltning; en egen planveileder for bruk av tradisjonell kunnskap i arealforvaltning som kan sikre at naturgrunnlaget for samisk kultur, næringsutøvelse og samfunnsliv er med i de ulike planprosessene.

5.1 Anbefalinger

Vi har følgende anbefalinger for tiltak for å bidra til at tradisjonell kunnskap kan brukes i miljø- og arealforvaltningen i henhold til Norges lover og forskrifter.

1. Utvikle egen plan i Sametingets areal- og miljøveileder om hvordan inkludere tradisjonell kunnskap i arealforvaltningen.
2. Stimulere til innhenting, dokumentering og systematisering av samisk tradisjonell kunnskap, naturforståelse og naturbruk.
3. Øke formidlingen om samisk tradisjonell kunnskap, naturforståelse og naturbruk i arealforvaltningen for å øke kunnskapen om dette generelt i norsk arealforvaltning.
4. Utvikle og iverksette kurs og opplæring for saksbehandlere og politikere om tradisjonell kunnskap og naturmangfoldlovens.
5. Utvikle retningslinjer for hvordan samisk tradisjonell kunnskap skal inkluderes i utrednings- og planleggingsprosesser, for eksempel i konsekvensutredninger.
6. Følge opp naturmangfoldlovens § 8, FN-konvensjonen om biologisk mangfold, artikkel 8 (j) og 13 (a) og (b). Dette bør skje ved etablering av et eget *Samisk 8J-senter*.

56 Tove Skutnabb-kangas and Robert Dunbar, Utdanning av urfolksbarn som språklig folkemord og en forbrytelse mot menneskeheten? et globalt perspektiv, *Gáldu čála: Tidsskrift for urfolks rettigheter*, 2010, 80–81.

57 Ole Henrik Magga, *Partnership – Traditional Knowledge and Management of Biological and Cultural Diversity*, 2008.

58 Åsa Nordin-Jonsson, *Árbediehtu: Samisk kulturarv och traditionell kunnskap*, CMS skriftserie nr. 43 (Uppsala, 2010), 21.

6 Litteratur

- Arctic Council Permanent Participants, (2015) "Ottawa Traditional Knowledge Principles," <http://fishwiks.ca/wp-content/uploads/2015/06/TK-Principles.pdf>
- Berkes, Fikret (2012) *Sacred Ecology*, 3rd ed. New York: Taylor & Francis.
- Eira, Inger Marie G. og Hætta, Anne Karen (2015) Árbiediehtoguoovddáš: Forslag for opprettelse av et senter for samisk tradisjonell kunnskap, Raporta 2-2015, Kautokeino: Sámi Allaskuvla/Samisk høgskole
- Ellis, Stephen C. (2005) Meaningful Consideration? A Review of Traditional Knowledge in Environmental Decision Making. *Arctic*, Vol. 58, No. 1 (Mar., 2005), pp. 66–77.
- Eypórrsson, Einar og Thuestad, Alma Elizabeth (2015) Incorporating Traditional Knowledge in Environmental Impact Assessment How Can It Be Done? *Arctic Review on Law and Politics* 6, no. 2 (2015): 132–150.
- Klima- og Miljødepartementet (2015) Natur for livet: norsk handlingsplan for naturmangfold, Meld. St. 14 (2015–2016), 142.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet, (2014) Samelovens språkregler og forvaltningsområdet for samisk språk, <https://www.regjeringen.no/no/tema/urfolk-og-minoriteter/samiske-sprak/samelovens-sprakregler-og-forvaltningsom/id633281/>
- Kartverket, (2015) Det offentlige kartgrunnlaget: – status for godkjente datasett pr. 1. mai 2015, 2015, https://www.regjeringen.no/contentassets/32c1f48140d14c1a8b3526b8fb794290/dok-datasett_1mai2015.pdf
- Magga, Ole Henrik (2008) Partnership – Traditional Knowledge and Management of Biological and Cultural Diversity.
- Magga, Ole Henrik et al. (2011) Reindeer herding, traditional knowledge and adaptation to climate change and loss of grazing land, Report. Guovdageidnu: International Centre for Reindeer Husbandry.
- NOU 2004: 28. (2004) Lov om bevaring av natur, landskap og biologisk mangfold (naturmangfoldloven), Ot.prp. nr. 52 (2008–2009).
- Miljøverndepartementet (2009), Om lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven), Ot.prp. nr. 52 (2008–2009).
- Miljøverndepartementet (2011) Naturmangfoldloven og plan- og bygningsloven – Krav til saksbehandling, dokumentasjon og vurderinger i plansaker og andre enkeltsaker, <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/naturmangfoldloven-og-plan--og-bygningsl/id660338/>
- Miljøverndepartementet (2012) Veileder –Naturmangfoldloven Kapittel II: Almennlige bestemmelser om bærekraftig bruk – en praktisk innføring.
- Nordin-Jonsson, Åsa (2010) Árbiediehtu: Samisk kulturarv och traditionell kunnskap, CMS skriftserie nr. 43 (Uppsala, 2010), 21.
- Olsen, Johan P. (1988) Statstyre og institusjonsforming Oslo: Universitetsforlaget, sitert i; Otterlei and Sande, «Styring av norsk og svensk miljø- og naturforvaltning,» 423–4.
- Oppstartsnotat – Sametingets miljø og arealmelding, Notat (ikke publisert, n.d.).
- Otterlei, Jill Beth og Sande, Allan (2010) Styring av norsk og svensk miljø- og naturforvaltning. *Tidsskrift for Samfunnsforskning* no. 03 (2010).
- Peters, B. G. og Pierre, J (2004) Multi-Level Governance and Democracy: A Faustian Bargain? I Bache Ian og Flinders, Matthew V. eds. (2004) *Multi-Level Governance*. Oxford University Press, 75–89
- Plan- og bygningsloven, 2008.
- Sametingets retningslinjer for utmarksvurdering, 2007
- Såmediggi, (2009) Sametingets planveileder: veileder for sikring av naturgrunnlaget for samisk kultur, næringsutøvelse og samfunnsniv ved planlegging etter plan- og bygningsloven (plandelen)
- Sara, Mikkel Nils (2003) Árbevirolaš sámi máhtut ja dieđut sámi vuodđoskuvllas, i *Sámi skuvla plánain ja praktihkas. Mo dustet O97S hástalusaid. refoipma evalueren*. Kárášjohka: Čálliid Lágádus, 121–138.
- Sara, Mikkel Nils (2009) Siida and traditional sámi reindeer herding knowledge, *The Northern Review* 30 (2009): 153–178.
- Skutnabb-Kangas, Tove og Dunbar, Robert (2010) Utdanning av urfolksbarn som språklig folke-mord og en forbrytelse mot menneskeheten? et globalt perspektiv. *Gáldu čála: Tidsskrift for urfolks rettigheter*, Nr. 1/2010, 80–81.
- Turi, Ellen Inga og Keskitalo, E. Carina H. (2014) Governing Reindeer Husbandry in Western Finnmark: Barriers for Incorporating Traditional Knowledge in Local-Level Policy Implementation, *Polar Geography* 37, no. 3 (October 20, 2014): 234–251.
- United Nations, Convention on Biological Diversity, 1992.
- Usher, Peter J. (2000) Traditional Ecological Knowledge in Environmental Assessment and Management. *Arctic*, Vol.53, no. 2 (2000): 183–193.

Vedlegg A

Sametingets innsigelser til kommuneplanenes arealdel/ kommunedelplaner/reguleringsplaner, foreløpig oversikt 10.12.2015

<i>Kommune</i>	<i>År</i>	<i>Plantype</i>	<i>Hva innsigelsen gjelder?</i>	<i>Når innsigelsen ble løst?</i>
Nesseby	2010	Kommuneplan	Hensyn til kulturminner, plan i tråd med gammel PBL	Innsigelse trukket når innsigelsen ble tatt til følge
Vadsø	2011	Kommuneplan	Hensyn til kulturminner	Innsigelse trukket når innsigelsen ble tatt til følge
Tana	2011	Reguleringsplan, havneområder	Hensyn til kulturminner	(?)
Hammerfest	2013	Reguleringsplan, Grøtneset	Hensyn til reindrift	Innsigelse trukket når innsigelsen ble tatt til følge
Sør-Varanger	2015	Kommunedelplan; Tømmerneset	Hensyn til reindrift; innsigelse mot alternativ 2 i kommunedelplan for Tømmernes	Innsigelse falt da kommunen gikk for alternativ 1
Storfjord	2010	Reguleringsplan Skibotn sentrum	Samiske kulturminner: fredete hus og markeds plass.	Innsigelsen tatt til følge ved at planen og bestemmelsene ble justert
Tromsø	2013	Reguleringsplan; Ramfjord	Hensyn til automatisk fredete kulturminner	Godkjent av departementet
Lyngen	2013 og 2014	Kommuneplan	Planbestemmelsene i forhold til automatisk fredete kulturminner, hensyn til naturgrunnlaget for samisk kultur og næringsutøvelse; reindrift	Innsigelsene tatt til følge og planen vedtatt i 2014
Kvænangen	2013	Kystzoneplan	Hensyn til naturgrunnlaget for samisk kultur og næringsutøvelse; fiskeri	Planen vedtatt uten vårinnsigelse til AK-område. Dispensasjonssøknad for området under behandling
Skjervøy-Nordreisa	2014	Kystzoneplan	Hensyn til naturgrunnlaget for samisk kultur og næringsutøvelse; fiskeri	Innsigelser delvis tatt til følge, delvis trukket
Skjervøy	2015	Kommuneplan	Hensyn til naturgrunnlaget for samisk kultur og næringsutøvelse; reindrift	Planen ikke vedtatt enda
Tromsø	2015	Kommuneplan	1) Hensyn til reindrift, 2) Hensyn til kulturminner	Innsigelse trukket
Lyngen, Kåfjord, Storfjord	2015	Kystzoneplan	Hensyn til naturgrunnlaget for samisk kultur- fiskeri	Planen ikke vedtatt enda
Tromsø-region	2015	Kystzoneplan	Hensyn til naturgrunnlaget for samisk kultur- fiskeri	Enkelte innsigelser tatt til følge, noen trukket
Storfjord	2015	Kommuneplan	Hensyn til naturgrunnlaget for samisk kultur og næringsutøvelse; reindrift	Planen ikke vedtatt enda

Kommune	År	Plantype	Hva innsigelsen gjelder?	Når innsigelsen ble løst?
Ballangen	(2011) 2012	Kommuneplan	1) Planbestemmelsene i forhold til undersøkelsesplikten i kulturminneloven, 2) Endring av arealformål LNFR-a til LNFR-b, industri	Planen ikke vedtatt enda
Hadsel	2013	Kommuneplan	Hensyn til reindrift, manglende konsekvensutredning	Innsigelse ble trukket etter merknadsbehandling
Meløy	2013	Kommuneplan	Hensyn til reindrift, manglende konsekvensutredning	Innsigelse frafalt etter at kommunen innarbeidet konsekvensutredningen i plandokumentene
Tysfjord	2013	Kommuneplan	1) Naturgrunnlaget for samisk kultur, næringsutøvelse og samfunnsliv, 2) Hensyn til reindrift, 3) Hensyn til fiskeri, havbruk og kystsonen, 4) Hensyn til kulturminner og kulturmiljøer,	Planen ikke vedtatt enda
Rana	2013	Kommuneplan	Planbestemmelsene i forhold til undersøkelsesplikten i kulturminneloven	Planen ikke vedtatt enda
Rana	2012	Reguleringsplan, Nasafjell	1) Hensyn til automatisk fredete kulturminner 2) Hensyn til kulturminner	Innsigelse tatt til følge ved at kommune hadde imøtekommet kravene
Bodø	2014	Kommuneplan	1) Naturgrunnlaget for samisk kultur, næringsutøvelse og samfunnsliv, 2) Hensyn til reindrifta, 3) Hensyn til kulturminner og kulturmiljøer	Innsigelsen frafalt etter at kommunen hadde imøtekommet kravene
Lødingen	2013	Reguleringsplan, LOFAST	1) Hensyn til reindrift 2) Hensyn til kulturminner	Planen ikke vedtatt enda (?)
Leirfjord	2012	Kommunedelplan	Hensyn til reindrift, flyttelei	Innsigelsen frafalt etter at kommunen hadde imøtekommet kravene
Sortland	2014	Kommunedelplan, byplan	Naturgrunnlaget for samisk kultur, næringsutøvelse og samfunnsliv; reindrift	Innsigelsen frafalt etter at kommunen hadde imøtekommet kravene
Rana	(2013) 2015	Kommuneplan	Naturgrunnlaget for samisk kultur, næringsutøvelse og samfunnsliv; reindrift	Planen ikke vedtatt enda
Beiarn	2015	Kommuneplan	Naturgrunnlaget for samisk kultur, næringsutøvelse og samfunnsliv; reindrifta	Planen ikke vedtatt enda
Høylandet	2013	Kommuneplan	1) Hensyn til reindrift, flyttelei 2) Planbestemmelsene i forhold til automatisk fredete kulturminner	Planen ikke vedtatt enda
Fosnes	2014	Kommuneplan	1) Hensyn til reindrift, saksbehandlingsfeil 2) Planbestemmelsene i forhold til automatisk fredete kulturminner	1) Innsigelse delvis tatt til følge, 2) innsigelse trukket
Meråker	2014	Kommuneplan	Hensyn til reindrift	Innsigelse delvis tatt til følge, delvis trukket
Rindal	2013	Kommuneplan	Hensyn til kulturminner, planbestemmelsene	Innsigelsen ble tatt til følge

Om bidragsyterne

Else Grete Broderstad. Dr. Polit.

Broderstad er faglig leder for Senter for samiske studier ved Universitet i Tromsø – Norges arktiske universitet. Hun har blant annet jobbet med politisk innflytelse for urfolk, institusjonsbygging og politiske prosedyrer, samt lokalsamfunns håndtering av forvaltningsmessige og økologiske endringer.

Eva Josefsen. Ph.D.

Josefsen er faglig koordinator ved Senter for samiske studier ved Universitet i Tromsø – Norges arktiske universitet. Josefsen har blant annet forsket på Sametinget som en del av det norske politiske systemet, sametingsvalg i Norge og Sverige og forvaltningen av arealer og naturressurser.

Camilla Brattland. Ph.D.

Brattland er post doktor ved Senter for samiske studier ved UiT – Norges arktiske universitet med sitt forskningsfelt innen sjøsamisk kultur, ressursforvaltning og urfolks deltagelse samt kartlegging og dokumentasjon av fiskerkunnskap og tradisjonell kunnskap.

Einar Eythórsson. Dr. Polit.

Eythórsson er forsker ved Norsk institutt for kulturminneforskning NIKU i Nordområdeavdelingen i Tromsø. Han har lang erfaring i forskning i temaene næringstilpasninger, utnyttelse av naturressurser, land- og ressursrettigheter og tradisjonell økologisk kunnskap i sjøsamiske områder.

Jan Åge Riseth. Dr. scient.

Riseth har en lang erfaring innen forskning på spørsmål om areal- og ressursforvaltning, og spesielt med fokus på

utmark og reindrift samt verneområder, lokal bruk og tradisjonskunnskap. Riseth er seniorforsker ved Norut. Han har hatt også bistilling ved Samisk Høgskole i en årrekke og er sakkyndig dommer ved Utmarksdomstolen for Finnmark.

Øyvind Ravna. Dr. juris

Ravna er professor i det juridiske fakultetet ved Universitet i Tromsø – Norges arktiske universitet. Hans forskningsinteresser er blant annet reindriftsrett og samerett samt folkerett og arealforvaltning. Ravna har i tillegg lang erfaring som dommer og domstolsleder ved Finnmark jordskifterett.

Christian Nellemann. Ph.D.

Nellemann har en omfattende erfaring i forskning i miljøspørsmål, blant annet om hvordan menneskelig aktivitet påvirker reinsdyr. Nå er han leder ved Rapid Response Unit and Assessments ved FNs miljøprogram UNEP.

Ingunn Ims Vistnes. Ph.D.

Ims Vistnes arbeider som nasjonalparkforfattere for Seiland nasjonalpark. I sin forskerkarriere har hun jobbet med tamreins tilpasning til menneskelig aktivitet.

Inger Marie Gaup Eira. Ph.D.

Gaup Eira er prosjektleder ved Árbiediehtu-prosjektet ved Sámi Allaskuvla/Samisk høgskole. Hun har forsket på samisk tradisjonell kunnskap blant annet reindriften kunnskap knyttet til snø.

Ellen Inga Turi. Ph.D. candidate

Turi er doktorgradsstudent og forsker ved Samisk høgskole med forskningsinteresser i bruken av tradisjonell kunnskap i forvaltning.

Sámediggi - Sametinget
Ávjovárgeaidnu 50
N-9730 Kárášjohka

